

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Maria Tänavots

**PROJEKTEERIMISTINGIMUSTE VÄLJASTAMISE LUBATAVUSE  
PIIRID DETAILPLANEERINGU OLEMASOLUL**

Magistritöö

Juhendaja: BA Veiko Vaske  
Kaasjuhendaja: PhD Alexander Lott

Tallinn  
2021

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. Projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu olemus.....	7
1.1 Projekteerimistingimused ja detailplaneering varasemas õiguses.....	7
1.2 Projekteerimistingimused kehtivas õiguses.....	12
1.3 Detailplaneering kehtivas õiguses .....	15
1.4 Planeerimise põhimõtted .....	19
1.5 Kaalutusõigus .....	25
1.6 Haldusakti siduvus.....	29
2. Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmise eeldused ja planeeringus tehtavate muudatuste piirid.....	36
2.1 Projekteerimistingimuste lubatavus.....	37
2.2 Detailplaneeringu täpsustamise piirid .....	42
2.3 Projekteerimistingimustega mittelubatud täpsustused.....	53
2.4 Projekteerimistingimustega täpsustatavate tingimuste lubatavus.....	55
KOKKUVÕTE .....	66
LIMITS OF ISSUING DESIGN SPECIFICATIONS IN CASES WHERE A DETAILED SPATIAL PLAN EXISTS. Abstract .....	70
LÜHENDID .....	76
KASUTATUD KIRJANDUS .....	77
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	80
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	81

## SISSEJUHATUS

Ruumiline planeerimine on tekkinud läbi vajaduse ehitada ja annab justkui geograafilise väljundi ühiskonna majanduslikule, sotsiaalsele, kultuurilisele ja keskkonnapoliitikale. Linnastumisega kaasnevalt on ehitamise tähtsus järjest kasvanud. Ehitis on kinnisomandi oluline osa ning krundile ehitamise võimalus on üks peamisi maatüki väärtust mõjutavaid tegureid kinnisvaraturul.<sup>1</sup> Seega võib öelda, et enamasti lähtutakse planeeringu koostamisel ärihuvist, mis võib omakorda kaasa tuua planeeringust huvitatud inimeste ning puudutatud isikute vastandlikest huvidest tekkinud konfliktid. Euroopa regionaalse- ja ruumilise planeerimise harta (Torremolinose harta) sätestab ruumilise planeerimise kohta järgnevat: „Ruumiline planeerimine peab arvesse võtma paljude individuaalsete ja institutsiooniliste ruumi korraldamist mõjutavate otsustajate olemasolu, kõigi prognoosivate uuringute ebakindlust, turu survet, administratiivsete süsteemide eripärasusi ning erinevaid sotsiaal-majanduslikke ja keskkonnatingimusi.“<sup>2</sup> Eeltoodust tulenevalt ongi ruumilise planeerimise eesmärgiks kaaluda kõiki hüvesid, leidmaks terviklikku ja jätkusuutlikku lahendust, mis rahuldaks kõikide osapoolte soove võimalikult palju elukeskkonna loomisel. Tähtis on leida lahendus juba planeerimismenetluse ajal, kuna hilisemate vaidluste korral võivad esineda tõsised tagajärjed raha ja aja kaotamise näol. Allar Jõks on väga tabavalt öelnud järgmist: „Planeerimise ja ehitamise valdkond on põhjusega tõusnud avalikkuse tähelepanu keskmesse. Olgu see ajendatud kinnisvarabuumist või ühiskonnaliikmete teadlikkuse tõusust, kui kehtiv õigus näib reaalsuse all kokku varisevat. Õigusvastaselt püstitatu ehitised aga püsivad.“<sup>3</sup>

Planeerimismenetluse korraldamine ei ole eesmärk omaette, vaid selle kaudu täidetakse kohaliku omavalitsusüksuse arenguga seonduvaid sisulisi ülesandeid: korraldatakse maakasutust ja asustust, realiseeritakse ehituspoliitikat, soodustatakse kogukonna huvidele vastava ettevõtluse arengut jne.<sup>4</sup> Maastiku või linnaruumi ümberkujundamisel, inimese tervisele ohutu keskkonna loomisel, teede ja tehnovõrkude rajamisel, haljastuse likvideerimisel või täiendamisel antakse ühelt poolt kohustuslikud nõuded, teiselt poolt võimalike muudatuste

---

<sup>1</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006, lk 37.

<sup>2</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.

<sup>3</sup> A. Jõks. Hea lugeja. – Juridica 2006/7, lk 441.

<sup>4</sup> RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 20.

piirid. Selged suhted ja reeglid on maa-ala täiendav väärtus, mis võimaldab selle arendamisest huvitatud isikutel kindlamalt ja otstarbekamalt tegutseda.<sup>5</sup>

Detailplaneering koostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks (Planeerimisseadus<sup>6</sup> (PlanS) § 124 lg 1). Tulenevalt detailplaneeringu menetluse keerukusest ning aja- ja ressursimahukusest haldusorganile kui ka taotlejale, on seadusandja näinud ette ka kergema tee, milleks on projekteerimistingimused. Projekteerimistingimusi saab väljastada detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel ja ka detailplaneeringu olemasolul.

Käesolev töö keskendub just teisele olukorrale, kus detailplaneeringu olemasolu korral võib haldusorgan põhjendatud juhul anda ehitusloakohustusliku hoone või olulise rajatise ehitusprojekti koostamiseks projekteerimistingimusi EhS § 27 alusel. Esmapilgul võib tunduda, et seadusandja on määranud projekteerimistingimuste andmise eeldused ja lubatavate muudatuste piirid pealtnäha väga detailselt. Autori arvates on teema oluline ja vajab lähemat uurimist, kuna tekib selge konfliktsituatsioon, kus planeeringuga juba määratud lahendust hakatakse hoopis väiksema kaasatusega menetluses muutma ja kus planeeringule omasel viisil seisukohtade ja huvide kaalumist ei toimu.

Huvi antud teema suhtes on autoril tekkinud praktilise töö käigus töötades Tallinna Linnakantselei sisekontrolöri teenistuses juristina, kus tuli planeeringuvaidlustega seotud vaidemenetlusega tööülesannete täitmisel tihti kokku puutuda. Samuti aitas teemavalikul kaasa töö juhendaja Veiko Vaske.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada ja kirjeldada, millised on detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste piirid ning avada vastavate tingimuste sisu, mõistmaks, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada. Uurimuse tulemus pakub selgitusi mõistmaks, millal on tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega ja millal on teatud tingimusi lubatud projekteerimistingimustega täpsustada.

---

<sup>5</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003, lk 13.

<sup>6</sup> Planeerimisseadus. – RT I, 19.03.2019, 104.

Magistritöö uurimisküsimus on: millised on detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmise õiguslikud eeldused ja asjakohased kaalutlusõiguse piirid planeeringus tehtavate muudatuste lubamiseks?

Autor püstitas magistritöös kaks hüpoteesi. Esiteks, detailplaneeringu täpsustamise piirid projekteerimistingimustega ei ole määratletud üheselt ja selgelt. Teiseks, projekteerimistingimustega lubatavate täpsustuste piiride ületamisel on tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega.

Magistritöö on jagatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis avab autor projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu tähenduse ning nende teoreetilise kujunemise läbi aegade, kuidas on projekteerimistingimused ja detailplaneering õiguslikult määratletud, mis on nende eesmärk ja ülesanded ning kuidas on nad omavahel seotud. Autor peatub ka planeerimise põhimõtete analüüsil, kuna ka projekteerimistingimuste kehtestamisel tuleb neid järgida. Järgmiseks käsitleb autor projekteerimistingimuste kehtestamise diskretsiooni ja sellega seonduvat. Lisaks analüüsitakse detailplaneeringu siduvust projekteerimistingimuste andmisel ning kehtivust.

Töö teises peatükis uurib autor esmalt, milliseid tingimusi on võimalik projekteerimistingimustega täpsustada ja milliseid mitte. Samuti peatub autor seadusandja poolt tingimustele seatud piirangutel ning loob seosed kaalutlusõiguse piiridega. Lisaks käsitleb autor erinevaid küsimusi, mis on tõusetunud praktikas seoses detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste kehtestamisega.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks kasutab autor ajaloolist, dogmaatilist, kvalitatiivset ja õigus-võrdlevat meetodit. Ajalooline meetod aitab autoril uurida planeerimisõiguse (sh mõistete) arengut eri perioodidel. Dogmaatilise meetodiga saab autor õiguskirjandusest, seaduste seletuskirjadest ja kohtupraktikast leitavate mõtete abil luua seoseid ja seeläbi ühtse terviku. Kvalitatiivse meetodiga selgitab autor välja, kas õigusnormidest või kohtupraktikast tulenevad detailplaneeringut täpsustavate projekteerimisõiguse piirid ja nende selgus. Õigus-võrdleva meetodiga toob autor võrdlusi ka teiste riikide õigusaktides sätestatuga. Eelkõige tõi autor võrdlusi Saksa õigusest, mis on tugevalt mõjutanud Eesti õigust õigusiimpordi näol.

Magistritöö koostamisel on autor kasutanud normatiivsete allikatena ehitusseadustikku, planeerimisseadust ja haldusmenetluse seadust ning nende seletuskirju jm kodifitseerimise materjale. Kohtupraktikast on autor kasutanud töö koostamisel põhiliselt Riigikohtu halduskolleeegiumi kui ka Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtu praktikat. Kuigi kodifitseerimisega on planeerimisseadus ja ehitusseadustik mõningal määral muutunud, kasutab autor oma töös siiski ka varasemaid kohtulahendeid, kui need on endiselt asjakohased. Lisaks kasutab autor töö kirjutamisel õigusteoreetilist kirjandust, millest vajavad märkimist H. Mark'i artikkel „Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt“, M. Proosa ja P. Pettai „Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel.“

Magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: ehitusõigus, detailplaneeringud, haldusaktid, haldusmenetlus, kaalutusõigus.

# 1. Projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu olemus

Lähtuvalt töö eesmärgist avatakse käesolevas ja järgnevates peatükkides projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu olemus ja käsitletakse nende ülesandeid ning probleemkohti. See on oluline mõistmaks, kuidas on detailplaneering ning projekteerimistingimused omavahel seotud, kuidas erinevad projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu menetlused üksteisest ning milliseid tingimusi tuleb järgida projekteerimistingimuste väljastamisel detailplaneeringu olemasolul.

## 1.1 Projekteerimistingimused ja detailplaneering varasemas õiguses

Eesti on ajalooliselt olnud tihedalt seotud saksa kultuuriruumiga, olles omaks võtnud palju saksa kultuurielemente ja käitumisnorme. Seega ei tekitanud Saksa õigussüsteemile tuginemine Eesti õiguskorra rajamisel suuri probleeme. Saksa ehitusseadusest on üle võetud siiski ainult üksikuid ehituskorralduse elemente, kuna Saksa ehitusõiguse süsteemi tervikuna rakendada oli mõeldamatu, tulenevalt igale maale omastest erisustest, rahvuslikest iseärasustest, majandusest jt asjaoludest. Oluliste ehituskorralduse institutsioonide reguleerimisel võttis Eesti vastu tervikliku ehitusseaduse, nii nagu on see ka Skandinaavia maades.<sup>7</sup>

Esimene Planeerimis- ja ehitusseadus<sup>8</sup> (PES) kehtestati pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist ning hakkas kehtima 22. juulil 1995. Seadusandja oli leidnud, et enam ei olnud võimalik kohaldada või taasjõustada 1939. aastal jõustunud Eesti Vabariigi ehitusseadust, kuna möödunud aastate jooksul oli nii Eestis kui ka teistes Euroopa riikides toimunud suured muudatused kohaliku omavalitsuse ning planeeringu- ja ehitustegevuse korraldamise põhimõtetes.<sup>9</sup> Seaduse eesmärk oli tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid

---

<sup>7</sup> E. Oidermaa. Nõuded ja vastutus ehitusõiguses: õiguslik regulatsioon ja praktika. Doktoritöö. Tallinn 2006. Akadeemia Nord, lk 151.

<sup>8</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.

<sup>9</sup> Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse juurde. 5 SE. - Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/853326c6-cbc1-360e-b83f-c722a43e4538/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus> (21.03.2021).

arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks PES § 1 lõike 1 kohaselt.

PES § 2 lõikes 1 oli sätestatud põhimõte, mille kohaselt on uute hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine ning maa-alade jaotamine kruntideks ja olemasolevate kruntide piiride muutmine linnades ja teistes tiheasustustega paikades lubatud ainult kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringu alusel. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt oli hajaasustuses, kus puudub detailplaneeringu koostamise kohustus, uute hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine lubatud kohaliku omavalitsuse antud projekteerimistingimuste alusel. Samuti sätestab PES § 33 lõige 1, et kohalik omavalitsus võib ka detailplaneeringu kohustusega aladel välja anda kehtestatud detailplaneeringu nõudeid täpsustavaid projekteerimistingimusi. Samas ei mainita, mis tingimustel on see lubatud ega täpsustavate tingimuste lubatavuse piire. Seega nähti juba 1995. aastal vajadust detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste järele ning nende seadusega reguleerimiseks.

Lisaks sätestas PES § 29 kehtestatud planeeringu ülevaatamise kohustuse, mille kohaselt tuli kõik ruumilised planeeringud teatud aja möödudes üle vaadata. PES § 28 lõige 1 sätestab, et ülevaatamisega selgitatakse välja planeeringukohase arengu tulemused, planeeringu edasise elluviimise võimalused, planeeringu põhilahenduste muutmise või planeeringu tühistamise vajadus ja muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused. Planeeringute ülevaatamise kohustus on oluline, kuna see viitab, et asjaolud võivad ajas muutuda ja detailplaneering on siiski lähiaastate tegevuse aluseks. Vastav säte on seotud ka tänapäeval kehtiva Ehitusseadustiku<sup>10</sup> (EhS) § 27 lõige 1 punktiga 1, mis sätestab ühe eeldusena anda pädeval haldusorganil detailplaneeringut täpsustavaid projekteerimistingimusi, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta. Järelikult nähti juba sellel ajal vajadust erinevate võimaluste järele, kuidas detailplaneering oleks ajakohane.

15. mail 2002 vastu võetud ja kuni 30. juunini 2015 kehtinud ehitusseaduses<sup>11</sup> (2002. aasta EhS) oli sätestatud samasugune põhimõte nagu PES §-s 29. 2002. aasta EhS § 19 lõikes 3

---

<sup>10</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 21.12.2019, 5.

<sup>11</sup> Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 207.



defineeriti projekteerimistingimused kui kohaliku omavalitsuse määratud konkreetsele ehitisele kohaldatavad arhitektuursed ja ehituslikud tingimused.

2002. aastal kehtestatud Planeerimisseaduse<sup>12</sup> (2002. aasta PlanS) § 1 lõike 1 kohaselt oli seaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Seletuskirja kohaselt ei muuda 2002. aasta PlanS PES-i planeeringuosa senist ülesehitust.<sup>13</sup> 2002. aasta PlanS § 9 sätestab, et detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta. Võrreldes PES-ga on vähendatud detailplaneerimise kohustust juurdeehituste puhul, kuna leiti, et detailplaneeringute koostamine väikeste juurdeehituste aluseks ei ole vajalik.<sup>14</sup> Sarnaselt PES-ga oli ka 2002. aasta PlanS §-s 29 sätestatud planeeringute ülevaatamise kohustus.

Detailplaneeringu definitsioon tõstatas aga küsimuse, kas kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneering kaotab teatud aastate möödudes oma regulatiivsuse. Kuna seaduse eesmärkide seas ei ole esile toodud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadused ja huvid ning linnapildi ruumiline areng sellisteks väärtusteks, mis ei võiks ajas muutuda, siis peab kohalikul omavalitsusel säilima võimalus teatava ajavahemiku tagant hinnata ümber oma territooriumi ruumilise arengu kriteeriumid ja vajadused, kartmata seejuures suuri kahjunõudeid isikute poolt, kes kehtivale detailplaneeringule tuginedes on planeerinud oma majandus- ja elutegevust. Kahjuks puudub vastava probleemiga seotud kohtupraktika ning andmed, et mõni kohalik omavalitsus oleks kohaldanud 2002. aasta PlanS § 9 lõiget 1 detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel.<sup>15</sup> Riigikohus on aga kommenteerinud asjaolu, kui oluline on ajafaktor planeerimismenetluse kestel ehk enne planeeringu kehtestamist. Nimelt leidis kohus, et „Kui eelmisest planeerimismenetlusest on möödunud pikk ajavahemik, tuleb planeeringu kehtestamiseks viia läbi uus planeerimismenetlus.“<sup>16</sup> Sellises olukorras uue

---

<sup>12</sup> Planeerimisseadus – RT I 2002, 99, 579.

<sup>13</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde 941 SE, lk 17. Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Vabariigi%20Valitsuse%20algatatud%20planeerimisseaduse%20eeln%C3%B5u/>

<sup>14</sup> *Ibid*, lk 18.

<sup>15</sup> K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. *Juridica* 2006/7, lk 453.

<sup>16</sup> RKHK 09.06.2004, 3-3-1-28-04, p 20.

planeerimismenetluse läbiviimine oleks vajalik, kuna teatud ajavahemiku möödudes võivad planeeringust huvitatud isikud ning muud asjaolud muutuda.

Riigikohus on eriti oluliseks pidanud rõhutada motiveerimise tähtsust ulatusliku diskretsiooniruumiga otsuste puhul nagu seda on projekteerimistingimuste kindlaksmääramine. Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine haldusorgani poolt, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse.<sup>17</sup> Selline seisukoht aga ei tähenda, nagu oleks haldusorganil õigus anda planeeringuga vastuolus olevaid projekteerimistingimusi. Tallinna Ringkonnakohus leidis asjas 3-07-775, et ehitusloa kooskõla projekteerimistingimustega ei kõrvalda detailplaneeringuga vastuolus oleva ehitusloa õigusvastasust. Ringkonnakohus märkis, et projekteerimistingimustes kui eelhaldusaktis ei sisaldu kohaliku omavalitsusüksuse jaoks siduvat lubadust väljastada igasugune ehitusluba, mis vastab projekteerimistingimustele, sõltumata vastuolust muude õigusaktidega.<sup>18</sup> Kuigi eelmainitud otsuses arutatakse ehitusloa kehtivuse üle, on see autori arvates seotud ka käesoleva magistritööga. 2002. aasta EhS § 24 lõike 1 punkti 1 kohaselt keeldutakse ehitusloa andmisest, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele. Nimelt piirab vastav säte erinormina projekteerimistingimuste siduvust. Projekteerimistingimuste kehtestamine on ehitusloa andmise reguleeriva iseloomuga eelhaldusakt, millega määratakse siduvalt kindlaks need alused, millest tuleb lähtuda ehitusprojekti koostamisel.<sup>19</sup> Ringkonnakohus rõhutas asjas 3-07-1473, et projekteerimistingimuste kehtestamise otsusega ei saa muuta kehtivat detailplaneeringut või kehtetuks tunnistada; detailplaneering on selle olemasolu korral primaarne.<sup>20</sup> Seega võib teha järelduse, et kui taotletakse detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste alusel ehitusluba, mis on kooskõlas projekteerimistingimustega, aga projekteerimistingimused ei ole kooskõlas muude õigusaktidega, siis tuleb pädeval haldusorganil kaaluda, millistest tingimustest lähtuda, kui eelhaldusaktist ja üldaktist tulenevad nõuded on vastuolulised. Järelikult on õiguspäraselt võimalik jätta ehitusluba andmata, kui haldusorgan leiab kaalumise tulemusena, et detailplaneering ei võimalda sellistel tingimustel ehitusõigust anda.

---

<sup>17</sup> RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06, p 9.

<sup>18</sup> H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 2020/1, lk 16.

<sup>19</sup> RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06, p 8.

<sup>20</sup> H. Mark, lk 15.

Ehitusseaduse 1. mail 2009 jõustunud muudatustega<sup>21</sup> täiendati 2002. aasta EhS § 19 lõikes 3 sätestatud projekteerimistingimuste definitsiooni põhimõttega, et projekteerimistingimuste väljastamisel tuleb lähtuda planeeringutes või muul viisil maakasutust korraldavates dokumentides sisalduvatest ehituslikest tingimustest. Seega detailplaneeringu olemasolu korral täpsustasid projekteerimistingimused detailplaneeringus mittesisalduvaid arhitektuurseid ja ehituslikke tingimusi. Kui detailplaneeringus olid arhitektuursed lisatingimused sätestatud, siis seda detailplaneeringut muuta ei saanud.<sup>22</sup>

2009. aastal täiendati 2002. aasta PlanS-i planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega<sup>23</sup>. Paragrahvi 9 lõike 1 kohaselt koostatakse detailplaneering valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Seletuskirja kohaselt oli eelnev sõnastus ebaselge, kuna sätestas ka maakasutuse vaid lähiaastateks. Leiti, et inimestele peab olema arusaadav asjaolu, et planeeringu elluviimiseks tuleb kavandatu valmis ehitada lähiaastatel, samas kui mõju maakasutusele on pikaajaline ehk see jääb kehtima ka edaspidi. Detailplaneeringus märgitud maakasutus kehtib niikaua kui detailplaneering pole kehtetuks tunnistatud või kui maa-ala kohta pole koostatud uut planeeringut. Seega võib kohalik omavalitsus tunnistada detailplaneeringu kehtetuks, kui ehitustegevust ei ole lähiaastatel ellu viidud ja sellega katkestada planeeringu ehituslik elluviimine.<sup>24</sup>

3. juulil 2015 esitati Tartu Halduskohtule kaebus, kus vaidlustati 22. juunil 2015 väljastatud ehitusload. Ehitusload väljastati kinnistutele, mis asuvad 1997. aastal kehtestatud detailplaneeringu alal. Halduskohus tuvastas, et Tartu Linnavalitsus oli kaalunud detailplaneeringu kehtestamisest möödunud aega, nüüdisaegsust ja võimalust detailplaneering uuesti üle vaadata ning leidnud, et detailplaneeringu muutmine ei ole vajalik ega põhjendatud. Ringkonnakohus nõustus otsuses nr 3-15-1933 halduskohtuga ja selgitas, et olukorra muutuseks ei saa pidada asjaolu, et osad hooned on juba valmis ehitatud ning see ei anna naaberkinistuomanikele õigust asuda seadma omapoolseid tingimusi ehitisele, mida ei ole

<sup>21</sup> Ehitusseadus - RT I 2009, 20, 132.

<sup>22</sup> Seletuskiri ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. 389 SE, lk 10. Arvutivõrgus:

[https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a57e16ab-c701-5a62-2891-2c7d3aed46dd/Ehitusseaduse%20muutmise%20seadus%20%5B389%20SE%20II-1%5D/\(09.04.2020\)](https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a57e16ab-c701-5a62-2891-2c7d3aed46dd/Ehitusseaduse%20muutmise%20seadus%20%5B389%20SE%20II-1%5D/(09.04.2020)).

<sup>23</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2009, 28, 170.

<sup>24</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 410 SE, lk 3. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus\(09.04.2020\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus(09.04.2020)).

sama detailplaneeringu järgi veel valmis ehitatud. See muudaks olukorra keeruliseks, kui igakordselt tuleks detailplaneering üle vaadata. Lisaks oleks ebaõiglane, kui naaberkinnistu omanikud saaksid n-ö keelata detailplaneeringuga kooskõlas olevate hoonete ehitamist.<sup>25</sup>

Ringkonnakohus on seoses detailplaneeringu muutmiseга toonud ka esile, et avalikkusel peab olema võimalus osaleda planeerimismenetluses ja avaldada planeeringu suhtes oma arvamust. Kohus möönis, et detailplaneeringu menetlemine on aja- ja ressursimahukas, kuid see ei tohiks kahjustada avalikkuse osalemist selles. Seni, kuni planeerimisseaduses ei ole detailplaneeringu muutmiseks ettenähtud teistlaadi menetluskorda, tuleb juhinduda detailplaneeringu muutmisel samasugusest menetlemiskorrast nagu seadusandja on määranud detailplaneeringu kehtestamise menetlemisel.<sup>26</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et detailplaneeringut täpsustavaid projekteerimistingimusi oli seadusega lubatud anda juba PES-i ajal. Samas ei andnud seadus selleks mingeid juhiseid ega piire, millest kaalutlusõiguse teostamisel lähtuda. Seadusandja ei seadnud detailplaneeringu elluviimisele ajalisi piiranguid, vaid kasutas mõistet „lähiaastad“. Siiski pidi haldusorgan ruumilisi planeeringuid regulaarselt üle vaatama ja hindama nende asjakohasust ning selle põhjal tuvastama planeeringu põhilahenduste korrigeerimise või planeeringu tühistamise tarviduse ja muud planeeringu elluviimisega seotud küsimused. Seega pidi haldusorgan juba siis teostama diskretsiooni, et otsustada planeeringu kehtetuks tunnistamise vajaduse ja muutmise vahel.

## 1.2 Projekteerimistingimused kehtivas õiguses

1. juulil 2015 jõustunud ja tänasel päeval kehtivas ehitusseadustikus<sup>27</sup> (EhS) ei ole otsest projekteerimistingimuste definitsiooni, nagu see oli sätestatud varasemalt. EhS 3. peatüki põhjal võib järeldada, et projekteerimistingimuste olemus ei ole siiski muutunud. Senini väljastatakse projekteerimistingimusi nii detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise

---

<sup>25</sup> TrtRnKo 30.03.2017, 3-15-1933, p 17.

<sup>26</sup> TlnRngKo 28.02.2011, 3-09-2478, p 14.

<sup>27</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 21.12.2019, 5.

kui ka detailplaneeringu olemasolu korral EhS § 26 ja § 27 kohaselt. Võrreldes varasemate seadustega, on kehtivas õiguskorras selgelt sätestatud, milliste asjaoludega projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada ning millised tingimused nendega määratakse.

Ehitusseadustiku seletuskirja kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, mille määrab ehitisele kohaliku omavalitsuse üksus. Samuti on välja toodud, et projekteerimistingimuste legaalseaduse sisu kattub detailplaneeringule lisaks antavate lisatingimustega. Võrreldes detailplaneeringuga ei ole projekteerimistingimuste puhul vaja lahendada muid küsimusi, mis tavaliselt detailplaneeringus lahendatakse. EhS-s on projekteerimistingimustele antud ühene tähendus – need on detailplaneeringut asendavad projekteerimise aluseks olevad ehituslikud, arhitektuurilised ja kujunduslikud tingimused. Projekteerimistingimused, mis antakse detailplaneeringu koostamise kohustuse ja need projekteerimistingimused, mis antakse detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral erinevad üksteisest kõigest selle põhjal, et projekteerimistingimuste andmise korral vaadeldakse ühte kindlat ehitist, samas kui detailplaneeringu aladel saab samu tingimusi määrata ühele kui ka mitmele ehitisele seni, kuni ei muudeta detailplaneeringut.<sup>28</sup>

Projekteerimistingimuste andmise eelduseks on üldplaneeringu olemasolu ja projekteerimistingimuste andmine on kooskõlas üldplaneeringuga. Peamine põhimõte on, et projekteerimistingimustega ei ole lubatud sätestada üldplaneeringuga vastuolus olevaid tingimusi.<sup>29</sup>

Projekteerimistingimuste kehtivuseks on määratud viis aastat, kuid kohalikul omavalitsusel on võimalus kehtestada projekteerimistingimustes pikema või lühema kehtivuse tähtaeg. Seaduses ettenähtust lühema tähtaja määramine ehk taotleja jaoks ebasoodsama tingimuse määramine peab aga olema põhjendatud.<sup>30</sup>

Projekteerimistingimuste seaduse tasemel reguleerumine on vajalik selleks, et olukordades, kus detailplaneeringu koostamine on liialt koormav ja ressursse kulutav nii taotlejale kui ka

---

<sup>28</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 48. - Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92> (09.04.2020)

<sup>29</sup> M. Proosa, P. Pettai. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Kirjastaja Kinnisvarakool OÜ: Tallinn 2015, lk 123.

<sup>30</sup> *Ibid*, lk 202.

haldusorganile, oleks avalikku ruumi kujundaval haldusorganil võimalik siiski ehitustegevust teatud määral suunata.

Projekteerimistingimused on vajalikud ehitusprojekti koostamiseks ehitusloakohustuslike ehitiste ehitamiseks järgmistel juhtudel:

1. kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus;
2. kui kohalik omavalitsus otsustab lubada detailplaneeringu koostamise kohustuse korral ehitada ilma detailplaneeringuta;
3. kui soovitakse muuta või täpsustada olemasolevat detailplaneeringut.<sup>31</sup>

Esimesel kahel juhul on tegemist olukordadega, kus projekteerimistingimused antakse detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel. Viimasel juhul aga projekteerimistingimuste andmisega detailplaneeringu olemasolul, millele keskendub ka käesolev magistritöö.

Ehitades ehitusloakohustuseta ehitist, ei ole vaja projekteerimistingimusi taotleda. Sellises olukorras koostatakse ehitusprojekt, lähtudes üldplaneeringus määratud ehitustingimustest, arvestades seadusest tulenevaid piiranguid. Kui üldplaneeringus ei ole määratud ehitustingimusi ning seadus ei näe ette piiranguid ehitamisele, siis ei saa ka kohalik omavalitsus seada ehitamisele piiranguid. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt ei ole kohalikul omavalitsusel õigus nõuda seaduses sätestamata juhtudel projekteerimistingimuste väljastamist.<sup>32</sup>

Projekteerimistingimustega määratakse asjakohasel juhul:

1. ehitise kasutamise otstarve;
2. ehitiste suurim lubatud arv;
3. hoonestus- või paigutusala;
4. lubatud suurim ehitusalune pindala, ehitise kõrgus ja sügavus;
5. muud ehitise arhitektuurilised, ehituslikud ja kujunduslikud nõuded.

---

<sup>31</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 122.

<sup>32</sup> *Ibid*, lk 126.

Olukorras, kus projekteerimistingimused antakse detailplaneeringu täpsustamiseks, tuleks projekteerimistingimustes ära näidata vaid see detailplaneeringu tingimus, mida soovitakse täpsustada projekteerimistingimustega, kuna teised tingimused on juba detailplaneeringus olemas ja nende n-ö uuesti kehtestamine võib tekitada segadust.<sup>33</sup>

Võrreldes vana ehitusseadusega on uues tehtud oluline muudatus, kuna nähakse ette võimalus projekteerimistingimustega täpsustada kehtivat detailplaneeringut. Kuigi praktikas anti ka varem projekteerimistingimusi kehtiva detailplaneeringu olemasolul, siis sai 2002. aasta ehitusseaduse järgi detailplaneeringut muuta siiski vaid uue detailplaneeringu kehtestamisega.<sup>34</sup>

Projekteerimistingimustega kehtiva detailplaneeringu täpsustamise vajaduse on tinginud liiga detailsed detailplaneeringud. Näiteks on detailplaneeringutesse mõnikord märgitud akende tüüpe, korterite arv, parkimiskohtade arv jne. Üldjuhul ei tohiks akna kuju muudatus või ehitamise käigus korterite arvu muutmine olla selline muudatus, mis riivaks naabrite või teiste isikute õigusi või oleks vastuolus üldiste huvidega.<sup>35</sup>

Kokkuvõtteks pole seadusandja kehtivas seaduses projekteerimistingimuse definitsiooni sõnastanud, vaid on välja toonud, milliste asjaoludega tuleb arvestada projekteerimistingimuste väljastamisel ja samuti, millised tingimused on võimalik määrata projekteerimistingimustega. Küll on EhS-i seletuskirjas avatud projekteerimistingimuste olemus. Projekteerimistingimused annavad võimaluse nii taotlejale kui ka haldusorganile väiksema koormusega ja vähemal hulgal ressursse kulutades teostada planeerimisalast tegevust.

### 1.3 Detailplaneering kehtivas õiguses

PlanS § 124 lõike 2 kohaselt on detailplaneeringu eesmärk eelkõige üldplaneeringu elluviimine ja planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine. Detailplaneering on lähiaastate

---

<sup>33</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 202.

<sup>34</sup> *Ibid*, lk 122.

<sup>35</sup> *Ibid*, lk 123.

ehitustegevuse alus. Seaduses ei ole aga „lähiaastate“ mõistet lahti seletatud. Niivõrd progresseeruvast linnas nagu Tallinn, võib juhtuda, et planeeringud vananevad juba mõne aastaga, samas kui vähem progresseerunud piirkonnas võidakse kavandada kümneks aastaks ette.<sup>36</sup> Tallinna Ringkonnakohus on oma otsuses märkinud: „Põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehituse ehitamiseks langetati juba detailplaneeringu kehtestamisega. Seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, st ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata. Kruntide ehitusõiguse kindlaks määramine detailplaneeringus kaotaks oma mõtte, kui kohalik omavalitsus saaks keelduda ehitusloa andmisest motiivil, et detailplaneeringu kehtestamisel tehti viga. Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. Seega ei kao „lähiaastate“ möödudes detailplaneeringu mõju iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asutud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel.“<sup>37</sup> Küll aga on detailplaneeringut võimalik täpsustada, viie aasta möödudes detailplaneeringu kehtestamisest, projekteerimistingimustega EhS § 27 lõike 1 punkti 1 kohaselt.

Seega võib öelda, et detailplaneeringuga määratakse ehitustegevus lähiaastateks, küll aga mõju maakasutusele pikaajaliselt. Sarnane loogika kehtib üldjoontes ka PlanS § 124 lõikes 2 sätestatud mõttega – ruumiline terviklahendus tähtajatult, aga ehituslikud tingimused lähiaastateks. Kuna projekteerimistingimuste kehtivuseks on määratud ainult viis aastat, siis võib jõuda järeldusele, justkui maakasutusele seatud detailplaneeringu tingimusi ei saaks projekteerimistingimuste kaudu muuta, kuid ehituslikke tingimusi saab. EhS § 27 lõike 4 punkti 1 alusel on lubatud detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimustega küll täpsustada krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalu, kuid krundi sihtotstarvet muuta lubatud ei ole. Vastasel korral oleks tegemist maakasutusele seatud tingimuste muutmisega.

---

<sup>36</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 155. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (09.04.2020).

<sup>37</sup> TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210, p 13.



Detailplaneering koostatakse PlanS § 124 lõike 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks. Detailplaneeringu ülesanne on hinnata kavandatava muudatuse tervikmõju ja leida ühiskondlik kokkulepe nende muudatuste elluviimiseks, samuti näha traditsioonilisi struktuure, toimimislaade ning keskkonnategureid, saavutada teatud konkreetse iseäralikkusega territooriumi muutmise ja säilitamise vaheline balanss, mille puhul kavandatud areng on ühiskonnale, üksikisikule ja keskkonnale kõige soodsam.<sup>38</sup> Täpsemalt on detailplaneeringu ülesanded välja toodud PlanS § 126 lõike 1 punktides.

PlanS § 126 lõige 2 sätestab, et lõike 1 punktides 1-5 nimetatud ülesannete lahendamine (planeeringuala kruntideks jaotamine; krundi hoonestusala määramine; krundi ehitusõiguse määramine; detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine; ehitise ehituslike tingimuste määramine) on detailplaneeringu koostamisel kohustuslikud. Tegemist on nn detailplaneeringu olemuslike ülesannetega. Ülejäänud ülesannete puhul on haldusorganil diskretsioon detailplaneeringu koostamisel ning PlanS § 126 lõike 3 kohaselt tuleb arvestada kohaliku omavalitsusüksuse ruumilisi vajadusi ning hinnata, millised ülesanded tuleb konkreetse detailplaneeringu eesmärgi saavutamiseks lahendada. Järelikult võib nende teemade käsitlemise planeeringust välja jätta, kui vastava ülesande lahendamine ei ole planeeringu eesmärki silmas pidades vajalik ega otstarbekas ehk ei ole kooskõlas otstarbekuse põhimõttega, näiteks kui puuduvad looduskaitsepiirangud või kultuuriväärtuseid puudutavad küsimused.<sup>39</sup> Samuti on näiteks alusetu ressursimahuka detailplaneeringu koostamise separaatne algatamine, millega moodustatakse miljööväärtusega ala, kui üheaegselt juba koostatakse valla- või linna üldplaneeringut ja ka vastupidi.<sup>40</sup>

Tulenevalt asjaolust, et detailplaneeringu olemuslikud ülesanded kattuvad osaliselt EhS § 27 lõikes 4 välja toodud tingimustega, mida on projekteerimistingimustega võimalik täpsustada, siis peab autor vajalikuks järgnevalt peatuda ja avada detailplaneeringu ülesannete sisu. Kui käesolevas alapeatükis järgnevalt välja toodud seletus annab selguse detailplaneeringu

---

<sup>38</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ, lk 2.

<sup>39</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 15.

<sup>40</sup> *Ibid*, lk 159.

ülesannete sisust, siis magistritöö teine peatükk toob täpsemalt välja, millisel määral on lubatud vastavaid ülesandeid muuta.

Detailplaneeringu üheks ülesandeks on märgitud ehitiste arhitektuuriliste, ehituslike ja kujunduslike tingimuste määramine. Arhitektuurne või arhitektuuriline tingimus on seotud arhitektuuriga – ehitise eksterjööriga, kunstipärase lahendusega, mis tõuseb esile esmajoones ehitise nüanssides. Vastavad asjaolud võivad olla tingitud ehituslikust ja tehnilisest lahendusest, samas võivad esineda ka puhtalt „ilu pärast“. Tegemist on tähelepanuväärsete ehitise terviklahenduse osadega, mis diferentseerivad üht konkreetset ehitist teistest ehitistest, näiteks klaasist seinad, eenduv sokkel, ruudustatud aknad, postidel varikatus, viiluväljaga katus, reljeefne karniis vms.<sup>41</sup> Ehituslik tingimus on aga seotud konkreetse ehitise iseärasustega, näiteks, kuidas ja millisest materjalist ehitis on loodud. Esmajoones võib sellekohane tingimus olla seotud ehituslike konstruktsioonidega - kuidas ehitis püsti püsib ja kuidas seda on ohutu kasutada.<sup>42</sup> Ehituslik tingimus võib samuti olla seotud nõudega, et hoonet saab valmisdetailidest kokku panna. Kujunduslik tingimus tähendab, et vastavat tingimust on võimalik kõige kergemini muuta või lisada. Kujunduslik tingimus ei ole enamasti seotud ehitise konstruktsiooniga, vaid vastav tingimus on enam detailid, mida on võimalik kerge vaevaga lisada või eemaldada – näiteks värvivalik, kattematerjalid, ilu- ja muud detailid. Kujunduse alla kuulub ka näiteks aiakujundus. Detailplaneeringu korral ei ole kohustuslik määrata arhitektuurilisi ja kujunduslikke tingimusi, kuid haldusorganil, kes planeeringu koostamise korraldab, tuleb kaaluda, kas see on siiski vajalik.<sup>43</sup>

Krundi ehitusõiguse määramine on krundi kasutamise tingimuste kindlaksmääramise kõrval detailplaneeringu peamine ülesanne. Siinkohal soovisid eelnõu koostajad muuta detailplaneeringus sätestatud ehitusõiguse ja projekteerimistingimuste sisu ühtlasemaks. Projekteerimistingimustega antakse ehitise projekteerimiseks siduvad nõuded ja seega peaksid detailplaneeringuga määratav ehitusõigus ja projekteerimistingimused olema oma sisult kõrvutatavad. Kuna linnades ja alevites kehtib lisaks hoonetele ka olulise avaliku huviga rajatise ehitamise suhtes detailplaneeringu kohustus, siis on võimalik ehitusõigusega lisaks hoonetele määrata tingimusi samuti olulise avaliku huviga rajatise ehitamiseks. On oluline, et

---

<sup>41</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 160.

<sup>42</sup> Mida peavad sisaldama ehitise ehituslikud tingimused? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 30.06.2016. Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/ehitise-ehituslikud-tingimused/>. (30.03.2021).

<sup>43</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 160.

planeeringus määratakse ära hoone ja olulise avaliku huviga rajatise lubatud suurima sügavuse nõue, kuna maa alla ehitamine omab samuti ruumilist mõju ning PlanS § 2 kohaselt hõlmab planeerimine ka maapõue ehk maa alla planeerimist. Järelikult on õigustatud, et ehitusõigusega määratakse ka konkreetsete ehitiste maksimaalne lubatud sügavus maapinnast.<sup>44</sup>

## 1.4 Planeerimise põhimõtted

Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel, tuleb järgida ka detailplaneeringu (ja ka teiste planeeringute) koostamise põhimõtteid. Kuna haldusorganil on vaja teostada kaalutlusõigust ning otsustada, kas täpsustavate projekteerimistingimuste või uue detailplaneeringu kehtestamise kasuks, siis peab autor vajalikuks avada planeeringu põhimõtete sisu, mõistmaks, mida tuleb kaalutlusõiguse teostamisel arvesse võtta, kui otsustatakse täpsustavate projekteerimistingimuste lubatavus, kuna projekteerimistingimuste menetlus ei ole nii ulatuslik, nagu seda on detailplaneeringu menetlus, mis tähendab, et projekteerimistingimuste menetluses jäävad teatud huvid kaasamata ja põhimõtted kaalumata. Seega annavad järgnevad põhimõtted aimu, miks võib pädev haldusorgan otsustada täpsustavate projekteerimistingimuste kahjuks.

Elukeskkonna parendamise põhimõte on sätestatud PlanS §-s 8 ja selle kohaselt tuleb luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlikke väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi. Säte annab suunise, mille kohaselt planeerimine peab aitama kaasa toimiva elukeskkonna loomisele.<sup>45</sup> Ringkonnakohus on selgitanud: „Isiku elukeskkonnaks ei ole vaid tema kinnistu või korteriomand, vaid vähemalt ka tema elukohta vahetult ümbritsev avalik ruum, iseäranis elukoha vahetus läheduses asuvad pargid ja haljasalad, samuti sellised alad, kus isik tavatseb jalutada, sportida, lapsega mängida või muul viisil vaba aega veeta.“<sup>46</sup> Veel on ringkonnakohus märkinud: „Õigus keskkonna säästmisele ei välista täielikult olemasoleva keskkonna muutmist, sh haljastuse asendamist hoonetega. Küll aga nõuab

---

<sup>44</sup> *Ibid*, lk 161.

<sup>45</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 34.

<sup>46</sup> TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188, p 16.

keskkonnapõhiõigus, et puudutatud isikud kaasataks tõhusalt otsuste tegemisse, mis võivad tuua kaasa nende elukeskkonna muutmise, et selliseid otsuseid motiveeritaks ning et elukeskkonna kahjustamine ja kasutusõiguse piiramine toimuks vaid juhul, kui selleks on kaalukad põhjused (PS §-d 11 ja 14).“<sup>47</sup>

Üheks elukeskkonna parendamise põhimõtte komponendiks on kasutajasõbralikkus, mis tähendab, et planeeringu elluviimisel on loodavat ruumi võimalik mugavalt kasutada. Näiteks ei loeta kasutajasõbralikuks lahendust, mille kohaselt ei ole parkimiseks võimaldatud piisavalt palju ruumi või lahendus, kus elamukvartalit läbib suure transpordikoormusega tänav, mida sealsetel elanikel tuleb pidevalt ületada elamukvartali siseselt liikudes. Kogukondlikest väärtustest lähtuva ruumilise struktuuri arengule kaasaaitamine tähendab, et arvesse tuleb võtta piirkonnas väljakujunenud traditsioonilisi väärtuseid, milleks võib olla näiteks miljöo või arhitektuuri spetsiifika, traditsioonilise kooskäimiskoha eksistents, harjumuspärase pargi või puhkeala säilitamine. Kuna keskkond ei ole vaid väline nähtus, vaid sisaldab ka inimest, on miljöo seotud lisaks inimese tunnetusega. Miljööala puhul on oma olemuselt tegemist teravalt ja eripäraselt distinktiivse kultuurikeskkonnaga, mis sisaldab endas inimeste rajatud ja kujundatud eluasemepiirkondi.<sup>48</sup>

Detailplaneeringuga tuleb anda keskkonnatingimused planeeringuga kavandatu elluviimiseks ning vajadusel määrata ehitised, mille ehitusprojekti koostamisel tuleb läbi viia keskkonnamõju hindamine. Tüüpilised keskkonnamõjud, mida tuleb arvestada ja mille suhtes tuleb vajadusel detailplaneeringuga keskkonnatingimused seada, on: õhureostus transpordivahenditest ja paiksetest saasteallikatest, müra ja vibratsioon, mõju pinnasele ja põhjaveele, mõju pinnaveele ja vee-elustikule, mõju rohestruktuuridele, mõju jäätmetekkele ja –käitusele, mõjud sotsiaal-majanduslikule keskkonnale. Detailplaneeringu ülesanne on tuvastada traditsioonilisi struktuure, toimimislade ning keskkonnategureid, saavutada teatud kindla omapäraga paikkonna ümberkujundamise ja säilitamise vaheline kokkusobivus, mille tulemusel on planeeritud areng ühiskonnale, üksikisikule ja keskkonnale kõige soodsam.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136, p 11.

<sup>48</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37.

<sup>49</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ, lk 12.

Avalikkuse kaasamise ja teavitamise põhimõte tuleb PlanS § 9 lõikest 1, mille kohaselt on planeerimismenetlus avalik. Vastav põhimõte on toodud sisse Torremolinose hartast<sup>50</sup>, kus on märgitud, et regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. Silmas tuleb pidada, et haldusorgan peab kaasama elanikkonna kõikides planeerimisprotsessi faasides nii institutsionaalselt kui protseduurilistes küsimustes, et inimestele oleks lahendus piisavalt arusaadav ja nad oleksid igakülgsest teavitatud.<sup>51</sup> Riigikohus on märkinud, et tulenevalt planeerimisotsustuste omapäras, milleks on nende ulatuslik diskretsioonilisus, on isiku õigegaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses nähtud ette ülekaalukam tähendus võrreldes klassikalise haldusmenetlusega.<sup>52</sup>

Avalikkuse põhimõte hõlmab ka informatsiooni avalikkust ehk planeerimismenetlusega seonduv informatsioon peab olema avalik. Kuna avalikustamise põhimõtet tuleb rakendada kogu menetluse jooksul, siis peab isikutel alati olema võimalus suhelda haldusorganiga koostatava planeeringu teemal.<sup>53</sup> PlanS § 9 lõike 3 alusel on igal isikul õigus saada tasuta asjakohast teavet planeerimismenetluse ja planeeringu kohta. Järelikult on ka planeerimismenetluses mitteosaleval isikul samuti õigus planeerimisalase tegevuse korraldajalt vajalikku informatsiooni saada. Informatsiooni andmise kohustuse täitmine aga sõltub küsitava teabe sisust. Planeerimisalase tegevuse korraldaja hindab esmalt taotluse sisu, millega soovitakse informatsiooni saada, ja seejärel teostab kaalumise, mille tulemusel otsustab, kas teavet väljastada ja millisel määral. Viimaks tuleb otsustada, milline oleks otstarbekas ja mõistlik lahendus teabe väljastamiseks.<sup>54</sup> Lisaks peab kohalik omavalitsus tagama huvitatud isikute ettepanekute menetlemise ja vaidluste lahendamise erinevaid huvisid tasakaalustades. Huvitatud isik peab saama kaitsta oma õigusi kõigis planeeringu koostamise staadiumites alates detailplaneeringu algatamisest teadasaamisest.<sup>55</sup>

Huvide tasakaalustamise põhimõte on sätestatud PlanS §-s 10. Vastava sättega pannakse planeerimisalase tegevuse korraldajale kohustus leida kooskõla erinevate huvide ja väärtuste vahel planeerimismenetluses ja planeeringulahenduse koostamisel. Siinkohal peetakse erinevate huvide all silmas nii avalikke, riiklikke, regionaalseid, kohalikke kui ka erahuvisid.

---

<sup>50</sup> European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983

<sup>51</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 37.

<sup>52</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

<sup>53</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 38.

<sup>54</sup> *Ibid*, lk 39.

<sup>55</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ, lk 11.

Erinevate rollidega osalevad huvigrupid ja isikud detailplaneeringu koostamisel võivad olla: kohalik omavalitsus, koostamisest huvitatud isik, lahendist huvitatud/puudutatud isik või huvigrupp, planeeringuala elanikud, koostaja, kooskõlastaja ja järelevalve teostaja.<sup>56</sup> Sarnane põhimõte on ka kirjas Torremolinose hartas funktsionaalsuse põhimõttena, kus on sätestatud, et planeerimine peab arvestama samasugustel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel baseeruva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis aeg-ajalt kaalub üles administratiivsed ja territoriaalsed piirid, võttes samas arvesse erinevate maade institutsioonilist korraldust.

Planeerimismenetluses on relevantne kaasata võimalikult suurel määral isikute ring, kuid kaalutlusõigust huvide suhtes tuleb teha ikkagi planeeringu koostamise eesmärgist lähtudes.<sup>57</sup> Detailplaneeringutes käsitletavat maakasutus- ja ehitusküsimused võivad huvitada igäüht, seetõttu tuleb kohalikul omavalitsusel maksimaalselt ära kasutada seadusega antud võimalust inimeste kaasamiseks. Seoses planeeringu kehtestamisest teavitamisega on Riigikohus selgitanud, et planeeringu kehtestamisest teavitamise kohustuse täitmisel tuleb silmas pidada ka planeerimismenetluse pikaajalist kestvust. Olenemata asjaolust, et isikul endal on kohustus koguda aktiivselt temaga seotud informatsiooni, siis ei ole otstarbekas eeldada, et isik hoiab silma peal kogu pikaajalise planeerimismenetluse vältel maakonna või kohalikus ajakirjanduses avaldatud teadetel. Järelikult võib seaduses ettenähtud teavitamiskanalite rakendamisest väheks jääda ning sellega ei tagata isiku reaalselt informeerimist ega teadasaamist planeeringu kehtestamisest. Eriti puudutab selline juhus olukorda, kus isik ei ela vastava kohaliku omavalitsuse ega maakonna territooriumil, kus asetseb planeeringuala. Seega tuleb planeeringu kehtestamise teavitamisel eriti hoolega hinnata, kas seaduses ettenähtud nõuded teavitamisele on piisavad.<sup>58</sup> Planeeritava alal kavandavate muudatuste otsustamisel on kõigil kodanikel võrdsed õigused ja võimalused kaitsta oma huve. Sellele vaatamata on planeeringu kehtestamine poliitiline otsus, mis tähendab, et arvesse võetakse ennekõike neid huve, mis on ülekaalus või avalikkusele olulisemad.<sup>59</sup> Järelikult on detailplaneering laiemate kompromisside ja kokkulepete otsimise vahendiks.

Kohalikul omavalitsusel on õigus mitte arvestada iga üksikut huvi, kui see on vastuolus üldiste ja avalike huvidega. Sellisel juhul kitsendatakse detailplaneeringuga kinnisasja omaniku õigusi

---

<sup>56</sup> *Ibid*, lk 12.

<sup>57</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41.

<sup>58</sup> RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p 14.

<sup>59</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ, lk 11.

vastu tema tahtmist.<sup>60</sup> Riigikohus on öelnud, et tiheasustusalal asuvate naaberkinnisasjade omanike vahelised huvikonfliktid seoses ehitamisega peab lahendama detailplaneering. Sealjuures peab planeering arvestama naaberkinnistuomanike õiguste ja huvidega.<sup>61</sup> Samuti on Riigikohus märkinud, et tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast, peab haldusorgan mõjurikastest otsustest üldsust informeerima intensiivsemalt, kui seaduses on sätestatud. See kehtib olukorras, kus võib tekkida kahtlus, et ainult seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi tagada tulemust, kus informatsioon ka reaalselt jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaabeõiguse tegelik realiseerimine.<sup>62</sup>

Sarnaselt detailplaneeringu avatud menetlusega toimub ka täpsustavate projekteerimistingimuste andmine avatud menetlusena EhS § 31 lõike 1 kohaselt. Samas ei toimu projekteerimistingimuste menetluses aga menetluse kaasamist sellisel määral nagu detailplaneeringu menetluses. EhS § 31 lõike 3 kohaselt kaasab pädev asutus menetluses taotluses märgitud kinnisasja omaniku, kui taotlust ei ole esitanud omanik, ja vajaduse korral kinnisasjaga piirneva kinnisasja omaniku. Samuti esitatakse projekteerimistingimuste eelnõu EhS § 31 lõike 4 alusel vajaduse korral kooskõlastamiseks asutusele, kelle seadusest tulenev pädevus on seotud projekteerimistingimuste taotluse esemega ning arvamuse avaldamiseks asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib taotletav ehitise või ehitamine puudutada. Detailplaneeringu koostamisse kaasatakse aga suurem ring inimesi. PlanS § 127 lõike 2 alusel kaasatakse detailplaneeringu koostamisse isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada, ja isikud, kes on avaldanud soovi olla kaasatud.

Kõikehaaravuse ja teabe piisavuse põhimõte on sätestatud PlanS §-s 11. Kui eelnev põhimõte käsitles erinevate huvidega arvestamise kohustust, siis antud põhimõte räägib, kus võivad vastavad huvid avalduda ning millist teavet üldse peab planeeringu koostamisel arvesse võtma ja millise võib kõrvale jätta. Koostamisele asudes arvestatakse erinevatest vaatepunktidest lähtudes võimalikult paljusid kultuurilise, sotsiaalse, loodus- ja majanduskeskkonna aspekte, erinevates valdkondades kogutakse informatsiooni ja vajadusel teostatakse uuringuid ning analüüse, selgitatakse muutuste mõju ning kavandatakse variantlahendusi ja abinõusid

---

<sup>60</sup> *Ibid*, lk 12.

<sup>61</sup> RKHKo 13-06-2003, 3-3-1-42-03, p 19-20.

<sup>62</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26.

ebasoovitavate mõjude ärahoidmiseks või leevendamiseks.<sup>63</sup> Põhimõtte alused tulevad Torremolinose hartast, kus on sätestatud kõikehaaravuse printsiip. Vastavalt printsiibile peab planeerimine tagama erinevate sektoraalpoliitikate koordineerimise ning nende integreerimise üldistesse lähtealustesse. Sätte kohaselt tuleb arvestada konkreetselt planeeringu eesmärgiga seotud dokumentidega, millel võib olla mõju maakasutus- ja ehitustingimuste seadmisele. Planeeringu detailsusest sõltub seega ka asjakohaste dokumentide täpsus. Samas tuleb silmas pidada, et kõikehaaravuse põhimõtte kohaselt ei pea haldusorgan kindluse mõttes välja tooma asjasse mittepuutuvat teavet, vaid peab argumenteeritult põhjendama, miks teatud otsustus on tehtud ja millisel informatsioonil otsustus tugineb.<sup>64</sup>

Viies põhimõte on PlanS §-s 12 sätestatud otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõte, mille kohaselt planeeringu käigus tuleks hinnata varem kasutuses olnud või ebapiisavalt kasutatud alade olemasolu ning soodustada nende alade otstarbekamat kasutamist ehk kas vastavaid alasid oleks võimalik uuesti või täiendavalt kasutada. Võimaluse korral tuleb planeerimisel eelistada keskkonnasäästlikke ja energiatõhusaid lahendusi.

Kokkuvõtteks võib öelda, et detailplaneering koostatakse eelkõige ehitusõiguse andmiseks. Detailplaneering määrab ära ehitusliku raamistiku, mille sisse peab projekteeritav hoone tulevikus ära mahtuma. Ehituslik raamistik ehk ehitusõigus on määratletud PlanS § 126 lõikes 4 toodud tingimuste näol. Lisaks on ehitusõigus seotud ka teiste detailplaneeringu ülesannetega, mis on toodud välja PlanS § 126 lõikes 1. Oluline on, et kõiki seaduses nimetatud ülesandeid lahendatakse lähtuvalt konkreetse detailplaneeringu eesmärgist ja pidades silmas planeerimisõiguse põhimõtteid, milleks on elukeskkonna parendamine, avalikkuse osalemine ja teavitamine, huvide tasakaalustamine, kõikehaaravas ja teabe piisavus ning otstarbeka, mõistlik ja säästlik maakasutus. Küll aga on projekteerimistingimuste menetluses raskem järgida huvide tasakaalustamise ja teabe piisavuse põhimõtteid, kuna isikute kaasamine ning analüüsimine ei toimu samal määral kui detailplaneeringu menetluses ehk teatud huvid jäävad kaasamata ning huvid kaalumata.

---

<sup>63</sup> Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ, lk 11.

<sup>64</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 46.



## 1.5 Kaalutusõigus

Käesolev töö keskendub projekteerimistingimuste väljastamisele detailplaneeringu olemasolul. Sellises olukorras peab haldusorgan teostama kaalutusõigust, otsustamaks, kas väljastada vastavaid projekteerimistingimusi või tunnistada detailplaneering kehtetuks ning projekteerimistingimuste väljastamisel, millistel tingimustel seda teha. Kaalutusõiguse teostamine on eriti oluline otsustamaks, kas detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimustega muudetakse kehtestatud planeeringulahendust olemuslikult, kuna osad tingimused, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada, on detailplaneeringu olemuslikud tingimused. Eeltoodust lähtudes peab autor vajalikuks keskenduda ka kaalutusõigusele, et mõista selle rolli otsuse tegemisel ning kuidas haldusorgan seda teostab.

HMS § 4 avab kaalutusõiguse mõiste järgmiselt – kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, mida tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Järelikult on tegemist olukorraga, kus haldusorgan võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma. Sellisel juhul on tegemist kaalutusõiguse ühe vormiga – otsustusdiskretsiooniga. Lisaks sellele on võimalik ka valikudiskretsioon – võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel.<sup>65</sup> Mõlemad kaalutusõiguse vormid võivad esineda ka omavahel kombineeritult, s.t asutus võib otsustada nii seda, kas üldse on vaja sekkuda, kui ka seda, mis vahenditega sekkuda. Seega on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus nii otsustamaks, kas detailplaneering tuleb tunnistada kehtetuks või saab anda detailplaneeringut täpsustavaid projekteerimistingimusi ning milliseid tingimusi on lubatud täpsustada. Seadusandja on jätnud ka kolmanda võimaluse, kuidas täitevvõimule anda otsustamisruumi ja selleks on nn määratlemata õigusmõistete kasutamine, näiteks „oht riigi julgeolekule“, „piisav

---

<sup>65</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus: Tartu 2004, lk 277.

valgustus“, „vastuolus heade kommetega“, „ümbruskonda sobimine“ jne. Siiski ei peeta määratlemata õigusmõisteid teoorias diskretsioonivolitusteks, sest määratlemata õigusmõistete kasutamise korral sätestab seadus enamasti siduva õigusliku tagajärje.<sup>66</sup>

Kaalutusotsus peab olema õiglane ja mõistlik. Kaalutusõiguse teostamine peab toimuma vastavuses kaalutusõiguse eesmärgiga. Oluline on meeles pidada, et planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on planeeringu kehtestamisega tekkida võivate lahkkelide lahendamine ja erinevate isikute huve ning avalikku huvi arvesse võtva tasakaalustatud lahenduseni jõudmine. PlanS ja EhS näevad ette piisavalt võimalusi huvitatud isikutele oma seisukohtade avaldamiseks ning planeeringu menetlejal lasub kohustus nende arvesse võtmist kaaluda.<sup>67</sup>

Kaalutusotsusele on seatud rida täpsemaid kriteeriume, millele ta vastama peab. Kaalutusreegli rikkumise korral on tegemist kaalutusveaga. Üheks kaalutusreegliks on diskretsiooni piiridest kinni pidamine ehk kaalutusnormiga antud volituste piire ei tohi asutus ületada. Enamasti on seaduses täpselt sätestatud otsustusvõimalused, mille vahel asutus valida saab. Suhteliselt laiad volitused on kohalikel omavalitsustel detailplaneeringute kehtestamisel, näiteks võib muuta avaliku sõidutee jalakäijateeteks. Siiski on ka siin seadusest tulenevad piirid. Detailplaneeringuga ei või näha ette ehitamist piirkonda, kus selle kategooriliselt välistavad looduskaitsealased seadused.<sup>68</sup> Näiteks ei ole täpsustavate projekteerimistingimustega lubatud nihutada hoonestusala, kui sellega rikutakse keeluvööndeid.

Teiseks on haldusorganil kohustus, kas omal initsiatiivil või puudutatud isiku taotlusel, kaaluda talle antud õiguste kasutamist. Praktikas rikutakse seda reeglit olukorras, kus asutus peab haldusakti andmist reguleerivat normi ekslikult jäigalt kohustavaks, mitte aga diskretsiooniliseks. Riigikohus on selgitanud, et diskretsioonireeglite rikkumine võib seisneda ka diskretsiooni mittekasutamises. Sellisel juhul on tegemist olukorraga, kus diskretsiooni teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on otsustamisel võimalik kasutada. Kui kohalik omavalitsus on planeeringu menetlemise käigus küllaldase efektiivsusega täitnud seadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erisuguste seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate

---

<sup>66</sup> *Ibid*, lk 278.

<sup>67</sup> A. Aedmaa jt, lk 280.

<sup>68</sup> *Ibid*, lk 280.

huvide vahel balansseeritud lahenduse leidmisel ning teinud kõik temast sõltuva, et lahendada isikute (näiteks piirinaabrite) vahel lasuvaid erimeelsusi, siis on haldusorgan õigustatud rakendama talle seadusest tulenevat diskretsioonivolitust. Olukorras, kus olemasolev informatsioon ei ole küllaldane õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, siis peab kohalik omavalitsus planeeringu koostajat ja tarvidusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates hankima otsustuse langetamiseks täielikumat teavet.<sup>69</sup>

Arvesse tuleb võtta ka diskretsioonieesmärki. Kaalutusotsuse tegemisel ei tohi piirduda kaalutusnormi formaalse täitmisega. Riigikohus on öelnud, et silmas tuleb pidada ka asjaolu, et planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on tasakaalustatud lahenduse saavutamine, mis võtab arvesse planeeringust tulenevad erimeelsused ja erinevate isikute huvid ning avaliku huvi.<sup>70</sup>

Meelevaldsed asjaolud, mis kaalutusotsusega kuidagi seotud ei ole, ei tohi asutuse otsust mõjutada. See, millised aspektid on asjakohased ja millised mitte, tuleb tuletada volitusnormi eesmärgist ja ka ülejäänud seaduse loogikast. Meelevaldsed ega ebamõistlikud ei tohi olla ka haldusorgani põhjendused, millest lähtudes ta leiab, et konkreetses kaasuses esinevad määratlemata õigusmõistele vastavad asjaolud.<sup>71</sup>

Kaalutusõiguse teostamisel on kuritarvitamise keeld, s.t kui meelevaldne või lubamatule kaalutlusele tuginev otsus motiveeritakse fiktiivselt lubatava kaalutlusega, s.o olukord, kus tegelikud motiivid ei lange kokku väljendatutega. Kuritarvitamine tuleb enamasti ilmsiks või seda õnnestub tõendada tihti alles hiljem, pärast kaebetähtaja möödumist. Vaatamata sellele, et viga ei pruugi olla kohe äratuntav, on diskretsiooni kuritarvitades antud haldusakt algusest peale õigusvastane.<sup>72</sup>

Iga diskretsiooniotsus peab olema kooskõlas ka proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõttega. Silmas tuleb pidada, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb otsuse tegemisel arvesse võetavaid kaalutlusi õigesti väärtustada. Ilmselgelt väheolulised asjaolud ei või kaaluda üles olulisi asjaolusid. Riigikohus leidis lahendis 3-3-1-42-03<sup>73</sup>, et

---

<sup>69</sup> RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 18.

<sup>70</sup> *Ibid*, p 16.

<sup>71</sup> A. Aedmaa jt, lk 283.

<sup>72</sup> *Ibid*, lk 284.

<sup>73</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 29 jj.

linnaavalitsus on ületähtsustanud omaaegse linnapildi taastamisega seonduvaid avalikke huve ja alahinnanud kaebuse esitaja õigust piisavale valgusele oma eluruumis. Jämejala pargi kaasuses<sup>74</sup> kaalus Pärsti Vallavolikogu vangla detailplaneeringu kehtestamisel kahte lahendusvarianti, kus põrkusid erinevad avalikud huvid: parki vangla ehitamine oleks toonud valda investeeringuid ja koos sellega ka lisatöökohti ning tellimusi ettevõtjatele, kuid oleks hävitanud olulise osa ajalooliselt pargist. Justiitsministeerium oli seisukohal, et valla territooriumile võib vanglat ehitada vaid tingimusel, et lubatakse kasutada pargis asuvat haiglahoonet. Kohtu volitused on taolistes olukordades piiratud, kuna kohus ei saa teha poliitilist valikut keskkonna säilitamise ja tööhõive parendamise vahel, kui seadus selle koha pealt vaikib. Antud olukorras leidis Riigikohus siiski volikogu otsuses diskretsioonivea. Nimelt ei olnud volikogu arvestanud, et uusi töökohti tekib Eestis tervikuna ka siis, kui vangla ehitatakse mõne teise omavalitsusüksuse territooriumile, kuid parki pole sellisel juhul tarvis kasutada. Kuna kohtumenetluses ei tulnud ilmsiks kaalukaid põhuseid, miks vangla ehitusega oleks pidanud uued töökohad kaasnema just Pärsti vallas, siis leidis kohus, et volikogu võis avalikke huve valesti väärtustada. Lisaks ei oldud planeerimismenetluses kogutud piisavalt informatsiooni selle kohta, kuidas plaanitav ehitis mõjutaks keskkonda ja majanduslikku heaolu.<sup>75</sup>

Haldusorgan peab asjaolude kaalumisel olema ka järjekindel. Kui sama isiku suhtes arutatakse sama küsimust korduvalt ning lahendid on erinevad vaatamata sellele, et õiguslik ja faktiline olukord pole muutunud, viitab see kaalutlusveale. Sellele vaatamata ei ole õige välistada täielikult halduspraktika ja kaalutluste muutmist. Praktika muutmine isikule ebasoodsas suunas peab aga tuginema põhjendatud vajadusele, olema proportsionaalne ja motiveeritud.<sup>76</sup>

Kaalutlusreeglid võivad omakorda tuua kaasa kaalutlusõiguse ahenemise. Tegemist on olukorraga, kus kaalutlusnormi alusel oleks kooskõlas kaalutlusreeglitega võimalik teha vaid üks õiguspärane valik. Vaatamata üldnormist tulenevatele (teoreetilisele) valikuvabadusele võivad erilised asjaolud konkreetsel juhtumil kallutada otsust väga selgelt ühe valiku kasuks langetama. Riigikohus on öelnud, et kaalutlusõiguse ahenemine võimaldab ulatuslikumat kohtulikku kontrolli. Siiski peab ka kohus sarnaselt haldusorganile esitatud nõuetele kaalutlusotsustuse põhjendamisel võtma arvesse, et mida ulatuslikum on haldusorgani

---

<sup>74</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

<sup>75</sup> A. Aedmaa jt, lk 284.

<sup>76</sup> *Ibid*, lk 285.

diskretsiooniruum ja komplitseeritum õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema kohtu hinnang diskretsiooni nullini redutseerimise kohta.<sup>77</sup>

Diskretsioonivigade vältimise peamiseks vahendiks on õiglane menetlus, mis tähendab, et ametnik peab olema erapooletu ja käituma heas usus, otsuse tegemise protsessi tuleb kaasata puudutatud isikud ja ametiasutused ning langetatud valikut tuleb põhjendada. Kui kuulata ära asjaosalised ja lasta neil kavandatava otsuse suhtes oma arvamust avaldada, siis on haldusorganile arusaadavamalt teada kaalutlusotsuse tegemiseks arvesse võetavad tähtsad aspektid. Vastasel korral võib olla väga keeruline eelnevalt selgitada välja, milliseid tagajärgi haldusakt võib asjaosalistele kaasa tuua. Otsuste põhjendamine kirjalikult toob kaasa ametnike poolse põhjalikuma kaalumise kõikide poolt- ja vastuargumentide suhtes.<sup>78</sup> Riigikohus on nõustunud ka Ringkonnakohtu selgitustega, mille kohaselt peab planeering olema selge. Olukorras, kus planeerimismenetluses ei suudeta selgeks teha kavandatava ehitise olemust, ei ole mõeldav ka planeerimisdiskretsiooni korrektne teostamine, sh ehitise püstitamise ning asukohavalikuga seonduvate erinevate era- ja avaliku huvide kaalumise.<sup>79</sup>

Kokkuvõtlikult on kaalutlusõiguse teostamisega tegemist olukorras, kus haldusorganil tuleb teha valik mitme erineva õigusliku tagajärje vahel, võttes samal ajal arvesse diskretsiooni eesmärki. Kui KOV ei kaalu piisavalt erinevaid valikuvariante, võib esineda kaalutlusvigu. Diskretsioonivigade vältimiseks peab menetlus olema õiglane ja otsus motiveeritud. Seega peab diskretsiooniotsus olema kooskõlas ka proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõttega. Kuivõrd projekteerimistingimuste ja planeerimise otsused on pea alati kaalutlusotsused, tuleb vastavate otsuste langetamisel haldusorganil kõiki kaalutlusreegleid arvesse võtta.

## 1.6 Haldusakti siduvus

---

<sup>77</sup> RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p 26.

<sup>78</sup> A. Aedmaa jt, lk 285.

<sup>79</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 12.

Planeeringulahenduse tõlgendamise kõrval on oluline ka mõista kuivõrd on kehtestatud detailplaneering siduv detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel. Kehtestatud planeeringulahendust konkretiseeritakse enamasti edasises projekteerimise või ehitusprotsessis. Sarnaselt ruumilisele planeerimisele, mille puhul toimub üldisema planeeringu täpsustamine jaolt detailsemaga, toimub ruumilahenduse konkretiseerimine ka ehitusõiguse regulatsioonis – ehitusluba antakse eelprojekti tasandil, mida täpsustatakse põhiprojekti ja tööprojekti etapis kooskõlas nõuetega.<sup>80</sup> Samamoodi toimub ka käesoleva töö põhiteemaks olevate projekteerimistingimuste puhul, mis täpsustavad juba kehtestatud detailplaneeringut. Seega tuleb detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel arvestada ka detailplaneeringu siduvusega. Seetõttu leiab autor, et käesolevas töös vajab käsitlemist ka haldusakti siduvuse teema mõistmaks, millises ulatuses ja millised detailplaneeringus seatud tingimused on siduvad detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel.

Haldusakti nagu iga õigusakti ja muud õiguslikku tahteavaldust iseloomustab kehtivus. Siinkohal on oluline mitte ajada segamini haldusakti kehtivust õiguspärasusega. Õiguspärasus on haldusakti vastavus õiguskorra poolt sätestatud nõuetele ehk on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54). Kehtivus on aga haldusakti kui tahteavalduse omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi ja olla täitmiseks kohustuslik (HMS § 60 lõige 1). Õigusvastasus ei too kohe kaasa haldusakti kehtetust ehk vastavast haldusaktist tuleb haldusorganitel ja isikutel juhinduda seni, kuni seda ei ole kehtetuks tunnistatud. Samas võib õigusvastasus kaasa tuua haldusakti tagantjärele kehtetuks tunnistamise haldusakti andnud haldusorgani, vaideorgani või kohtu poolt.<sup>81</sup> Sellele vaatamata, ei saa haldusorgan keelduda akti täitmisest või selle arvesse võtmisest täiendavate otsuste tegemisel, kuniks haldusakti kehtivust või täitmist ei ole peatatud. Piisavaks ei loeta võimalust, et esineb šanss akti vaidlustamiseks või muutmiseks. Muuhulgas ei kõrvalda riigisisese haldusakti järgimise kohustust ka vastuolu Euroopa Liidu õigusega.<sup>82</sup>

Haldusakti kehtivus on määratletud HMS § 60 lõikes 1, mille kohaselt toob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Haldusakti siduvus tuleneb aga HMS § 60 lõikest 2, mis sätestab, et kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igähele, sealhulgas

---

<sup>80</sup> R. Klesment. Detailplaneeringu ajakohasus. Magistritöö. Tallinn 2019. Tartu Ülikool Õigusteaduskond, lk 33.

<sup>81</sup> A. Aedmaa jt, lk 314.

<sup>82</sup> I. Pilving, lk 218.

haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel. HMS § 60 lõikes 2 kasutatav termin „kohustuslikkus“ võib mõjuda eksitavalt ja luua illusiooni, et täitmisele kuuluvad vaid haldusaktis konkreetselt välja toodud kohustused, kuid samaaegselt võib kohustustest tuletada ka õigusi. Seetõttu leiab I. Pilving, et tuleks kasutada hoopis terminit „siduvus“, kuna siduvus võib väljenduda ka haldusakti adressaadi või haldusorgani õiguste või kohustuste kõrvalmõjude vääramatuses kolmanda isiku jaoks.<sup>83</sup>

Haldusakti kehtivus ja siduvus on küll omavahel tihedalt seotud, kuid mitte identsed mõisted. Siduvus tähendab, et puudutatud isikute tegevus peab olema kooskõlas haldusaktis sisalduvate käskudega, keeldudega ja asjadega seotud käsutustega. Samuti peab iga isik, asutus ja kohus, kui ta just sel hetkel ei vaata läbi vastava haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustama ja juhinduma oma tegevustes ka kõikidest muudest haldusakti õigust kujundavatest mõjudest.<sup>84</sup>

Tulenevalt asjaolust, et haldusakti siduvus kaasneb kehtivusega, siis on ka siduvuse eeldused määratletud kehtivuse eelduste kaudu, mis on sätestatud HMS §-s 61. Haldusakti kehtivuse eeldusteks on haldusakti teatavaks tegemine või kättetoimetamine. Haldusakti jõustumine ei tohi samuti olla kõrvaltingimusega edasi lükatud või peab edasilükkamisest tulenev hõljumisaeg olema möödunud. Lisaks ei tohi haldusakt olla tühine ning kehtivus ei tohi olla peatatud ega lõppenud. Haldusakt kehtib ja on siduv kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.<sup>85</sup>

Eesti haldusõiguse ühe kõige põhimõttelisema reegli kohaselt on haldusakt kehtiv ja siduv sõltumata õigusvastasusest. Samas on pädeval organil õigus see kehtetuks tunnistada teatud menetluslikel ja materiaalõiguslikel tingimustel. See võib viia aga konfliktini üksikakti siduvuse ja avaliku võimu seaduslikkuse põhimõttega, kui selgub, et kunagine otsus, millest nüüd tuleks juhinduda, oli vale. I. Pilving toob huvitava näite, mille kohaselt tekib sellises olukorras nn „kahvel“, sest asutus peab nüüd igal juhul käituma mingis mõttes õigusvastaselt, kas eirates üldnorme või nendega vastuolus olevat haldusakti. Loogiline oleks, et tahetaks anda

---

<sup>83</sup> *Ibid*, lk 60.

<sup>84</sup> I. Pilving, lk 58.

<sup>85</sup> *Ibid*, lk 63.

prioriteet üldnormidele, ent säärane kompromissitu lahendus viiks ummikusse. Lisaks seaduslikkusele tuleb arvesse võtta ka õigluse, õigusriigi ja hea halduse põhimõtteid. Teatav immuunsus üksikotsuste suhtes on hädavajalik otsust usaldanud isiku õiguspärase ootuse ja üldisemalt õiguskindluse kaitseks.<sup>86</sup>

Olukorras, kus haldusakti adressaat on veendunud, et tema suhtes antud haldusakt on õigusvastane, puudub tal reeglina õiguspärane võimalus jätta vastav haldusakt täitmata, vaatamata sellele, et hiljem võidakse kohases menetluses tuvastada, et haldusakt oli tõepoolest õigusvastane, ning see tunnistatakse tagasiulatuvalt kehtetuks või tühistatakse.<sup>87</sup> Erandiks on olukord, kus haldusakt on sedavõrd tõsiste vigadega, et selle kehtivust pole üldse võimalik jaatada isegi juhul, kui haldusakti kehtivuse formaalsed eeldused on iseenesest täidetud (s.t haldusakt on adressaadile nõuetekohaselt teatavaks tehtud). Vastavate tingimuste esinemisel on haldusakt HMS § 63 lõike 1 tähenduses tühine ehk algusest peale kehtetu. Vastav regulatsioon aitab vältida õiguspraktikas absurdseid olukordi ning säästab isikuid, haldusorganeid ja kohtuid tarbetutest vaidlustest juhtumites, kus haldusakti õigusvastasus on sedavõrd ilmne, et selle üle ei saagi mõistlikult vaielda. Märkimist vajab siiski asjaolu, et haldusakti tühisuse küsimus saab üles kerkida alles pärast seda, kui haldusakti kehtima hakkamise eeldused on täidetud, eelkõige kui haldusakt on adressaadile teatavaks tehtud. Siin ei mängi rolli, kas näiteks aktis märgitud kehtima hakkamise tähtpäev on juba saabunud või mitte. Kuni selle ajani, mil on tegemist haldusakti projektiga ehk sellel ei olegi veel eesmärki õigussuhteid reguleerida, pole võimalik rääkida ka selle tühisusest.<sup>88</sup> Kui aga haldusaktis on puudused, mida ei ole seaduses otsesõnu märgitud, või kui haldusakti puudused ei ole ilmselged, siis kehtib haldusakt selle võimalikule õigusvastasusele vaatamata, kuni pädev organ või kohus ta kehtetuks tunnistab või tühistab. Muuhulgas võib haldusakti puuduse ilmselguses sundida kahtlema see, et haldusorgan või adressaat on täitnud haldusaktist tuleneva kohustuse.<sup>89</sup> Vea ilmselguse tingimus on hädavajalik õiguskindluse kaitseks. Kuna kui viga ei ole kergesti äratuntav, siis võib isikul tekkida õiguspärane ootus, et haldusakt kehtib ja jääbki kehtima.<sup>90</sup>

Keerukam on olukord siis, kui ühe haldusakti andmisel tuleb arvestada mõne varasema, samas või lähedases küsimuses langetatud otsusega. Haldusakti siduvuse puhul on tähelepanu

---

<sup>86</sup> *Ibid*, lk 13.

<sup>87</sup> RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-1-15, p 17.

<sup>88</sup> V. Saarmets. Haldusakti tühisus. – *Õiguskeel* 2017/4, lk 1.

<sup>89</sup> RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03, p 13.

<sup>90</sup> V. Saarmets, lk 2.



keskpunktis piirid, millal on tegu juba varasema haldusaktiga lahendatud probleemiga ning millistel eeldustel võib uues otsuses tulla kõne alla sellest kõrvalekaldumine.<sup>91</sup> Näiteks tuleb projekteerimistingimuste andmisel arvestada kõrvalkrundi planeeringuga, mis võib välistada EhS § 27 lõikes 4 punktis 2 lubatud hoonestusala nihutamise 10% ulatuses, kuna siis satuks hoonestusala kõrvalkrundil planeeritud hoonele liiga lähedale. Samuti käib siia alla ka olukord, kus vahepeal on antud uus üldplaneering, mis takistab detailplaneeringus täpsustuste tegemise projekteerimistingimustega, mis muidu mahuks iseenesest EhS § 27 alusel lubatud piiridesse.

Tulenevalt asjaolust, et detailplaneering on haldusakt, siis on kõik HMS-st tulenevad haldusõiguse põhimõtted kohaldatavad ka detailplaneeringu siduvuse määramisel. Kehtiv detailplaneering on õiguslikult siduv ehitustegevusele või ehitustegevuse aluseks olevale ehitusloale, kuna kui kavandata ehitist ei vasta detailplaneeringule, siis on pädeval haldusorganil õigus keelduda ehitusloa andmisest EhS § 44 punkti 1 alusel. Riigikohus on selgitanud seoses detailplaneeringu kehtivusega, et detailplaneering ei kaota kehtivust (ja seega ka siduvust) vastava planeeringuga kavandatu elluviimisel. Tegemist ei ole HMS § 61 lõikes 2 kirjeldatud olukorraga, kus haldusaktiga antud õigus oleks lõplikult realiseerunud.<sup>92</sup> Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et vastavalt detailplaneeringule määratud ehitusõiguse tingimused kehtivad potentsiaalsete planeeringualale rajatavate ehitiste osas üldiselt – näiteks tuleb detailplaneeringuga määratletud ehitusõigusest juhinduda ka siis, kui planeeringu alusel varasemalt antud ehitusloa alusel ehitatud hoone tahetakse välja vahetada uuemate vastu, mitte ainult ehitiste esmakordsel ehitamisel. Seetõttu ei mõjuta ehituslubade väljastamine detailplaneeringu regulatsiooni kehtivust.<sup>93</sup> Samamoodi ei muuda ka detailplaneeringut täpsustavad projekteerimistingimused detailplaneeringut kehtetuks. Seega saab kehtestatud detailplaneeringu siduvust muuta üksnes planeeringu kehtetuks tunnistamisega, s.t planeeringu siduvuse lõpetamine vajab täiendavat otsust. Detailplaneering on endiselt kehtiv ka olukorras, kus planeeringu elluviimine ei ole enam kooskõlas planeerimisseaduse eesmärkidega. Seega ei tohi detailplaneeringu asjakohasuse hindamisel arvestada vaid formaalselt siduva haldusakti olemasolu.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> I. Pilving, lk 12.

<sup>92</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 9.

<sup>93</sup> TlnRnK 01.03.2010, 3-08-2198, p 13

<sup>94</sup> R. Klesment, lk 34.

Siiski on oluline tähele panna, et kuigi detailplaneering on kehtiv, kuni seda ei ole tunnistatud kehtetuks või muudetud, aga kui juba on antud detailplaneeringut täpsustavad projekteerimistingimused, millega näiteks on muudetud hoonestusala mahtu 10% ulatuses, siis vana maht ehk detailplaneeringus sätestatud maht ei ole ka enam kehtiv ega siduv. Seega on detailplaneering täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel siduv niivõrd, kui selle täpsustamine/muutmine ei ole lubatud. Samuti ei saa võtta seisukohta, et kuna seadus ei räägi detailplaneeringu muutmisest projekteerimistingimustega, vaid täpsustamisest, siis järelikult ei olnud algselt detailplaneeringus sätestatud tingimused siduvad. Autor leiab, et olemuselt on ikkagi tegemist siduvate tingimuste muutmisega väga selgelt määratud kitsastes piirides.

Riigikohtu praktikas on detailplaneeringu õiguslikku siduvust käsitletud pigem üksikute tingimuste kaupa. Üldine põhimõte on, et planeering peab olema selge. Kui kavandatava ehitise olemust ei suudeta planeerimismenetluse kestel täpselt välja selgitada, jääb võimatuks ka planeerimisdiskretsiooni korrektne läbi viimine, sh ehitise püstitamise ning asukohavalikust tulenevate diferentseeruvate era- ja avalike huvide kaalumise.<sup>95</sup> Riigikohus on kohustusliku tingimusena näinud näiteks motokrossiraja kasutusõiguse piirangut, mille kohaselt ei tohi võistlusi olla enam kui neli korda aastas ning samuti on keelatud pidevad treeningsõidud.<sup>96</sup> Siiski ei tohi detailplaneeringu kehtestamisel laskuda liialt detailidesse, mis ei oma õiguslikku tähtsust planeeringu kehtestamisel. Näiteks ei ole mõistlik sätestada, kes on ehitisse paigutatava seadme tootja või milline on selle tüüp. Aja jooksul tehnika areneb ja seega tuleb lähtuda pigem võimaliku tehnika põhimõttest. Samas on Riigikohus leidnud, et tuulikutüübi muutmine on õiguspärane, kui sellega ei kahjustata kellegi huve, sh avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi, ning planeeringust ei ilmne, et selle kehtestajal oli põhjendatud huvi seadme tüübi kindlaks määramiseks õiguslikult siduvalt.<sup>97</sup> Samuti on Riigikohus seisukohal, et kui tuulegeneraatorite võimsuse vähendamise nähti põhilisemat meedet kinnistule kostuva müra ehk negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks ning selle pinnalt viidi läbi uuringuid väiksema võimsusega, on tegemist relevantse tingimusega, mis tulnuks planeeringusse ehitusõiguse või vähemasti krundi kasutusõiguse ühemõttelise piiranguna sätestada.<sup>98</sup> Järelikult võib

---

<sup>95</sup> RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10, p 12.

<sup>96</sup> RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 22.

<sup>97</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

<sup>98</sup> RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 16.

detailplaneering olla õigusvastane, kui isiku õiguste seisukohast olulised asjaolud on jäetud detailplaneeringus sätestamata.

Haldusakti siduvust võib seostada ka võimatusega seda vaidlustada ja muuta. Kuna haldusõiguses on haldusakti õigusjõu instituudi kujundamisel võetud eeskujuks kohtuotsuse seadusjõud ning kohtuotsuse jõustumine on reeglina omakorda seotud edasikaebevõimaluste ammendumisega, siis eeltoodust tulenevalt on vaidlustamatus määratud ka otsuse siduvuse ja kohustuslikkuse tingimuseks. Lisaks on väljavaated vaidlustada kohtuotsust hilisema muutmise näol üsna kitsad. Eeltoodust johtuvalt on kohtuotsuse seadusjõud läbivalt seotud tema vaidlustamatuse ja muutmatusega.<sup>99</sup> Vaidlustamatusest tuleneb ka alus haldusaktiga seonduva õiguspärase ootuse ehk kaitsmist väärt oleva usalduse tekkimiseks, mis avaldab omakorda mõju haldusakti muutmise väljavaadetele ning muudab sellega tugevamaks haldusakti kestma jäämise, mis on samuti vastava materiaalse õigusjõu üks komponent.<sup>100</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et haldusakti siduvus tähendab, et puudutatud isikutel on kohustus järgida haldusaktis sätestatud korraldusi, keelde ja asjadega seotud käsutusi. Samal ajal peab iga isik, asutus ja kohus, kui samaaegselt ei ole menetluses selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustama ja oma tegevustes lähtuma ka kõikidest teistest haldusakti õigust kujundavatest mõjudest. Omavahel ei tohi segamini ajada haldusakti kehtivust õiguspärasusega. Õiguspärasus on haldusakti vastavus õiguskorra poolt esitatavatele nõuetele ning kehtivus aga haldusakti kui tahteavalduse omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Detailplaneeringu siduvus on võimalik lõpetada vaid detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise teel või kui planeeritavale alale koostatakse uus detailplaneering.

---

<sup>99</sup> I. Pilving, lk 81.

<sup>100</sup> *Ibid*, lk 83.

## 2. Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmise eeldused ja planeeringus tehtavate muudatuste piirid

Elades kiiresti muutuvus ühiskonnas, tuleb arvestada asjaoluga, et keskkond ja majandusolukord muutuvad tihti kiiremini, kui kehtestatud detailplaneeringuid suudetakse ellu viia. Olukorras, kus detailplaneeringuga hõlmatud kinnistu kõrvale on pärast detailplaneeringu kehtestamist jõutud ehitada uus elamu või muu hoone, võib näiteks osutuda vajalikuks kavandatava ehitise ehitamiseks ettenähtud ala nihutamine, et naabritel oleks rohkem valgust ja säiliks vaade. Uue detailplaneeringu koostamine ei oleks sellises olukorras ilmselgelt mõistlik, sest see on aeganõudev ning kulukas.<sup>101</sup> Seega on seadusandja leidnud lahenduse detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste näol. Käesolevas peatükis toob töö autor välja, millistel eeldustel ja piirides vastavaid projekteerimistingimusi on lubatud anda.

EhS § 27 näeb ette nõuded projekteerimistingimuste andmiseks olukorras, kus sama ala suhtes on juba olemas kehtiv detailplaneering. Sätte eesmärk on eelkõige näha ette võimalused detailplaneeringu täpsustamiseks. Seejuures ei tohi projekteerimistingimustega muuta üldplaneeringus määratud tingimusi ega määrata tingimusi, mis ei tulene üldplaneeringust.<sup>102</sup> Sätte eesmärk ei ole tekitada olukorda, milles nähakse ette võimalused vajaduseta ja põhjenduseta suurendada detailplaneeringus sätestatud mahtusid vms tingimusi. Samuti ei saa sätte alusel tekkida olukorda, kus taotlejal tekib alati õigus nõuda detailplaneeringus määratletud tingimuste muutmist.<sup>103</sup> Kõnealune norm annab haldusorganile kaalutusõiguse väljastada projekteerimistingimusi lisaks olemasolevale detailplaneeringule ehk enne projekteerimistingimuste andmist tuleb haldusorganil esmalt põhjalikult kaaluda, kas projekteerimistingimusi ikka on vaja või mitte. Samuti puudutab see ka üksikisikut, kes võib detailplaneeringu muutmise taotluse asemel esitada projekteerimistingimuste andmise taotluse. Sellisel viisil projekteerimistingimuste andmine on põhjendatud, kuna see vähendab uue detailplaneeringu tegemisest tõusetuvat koormust nii taotlejale kui ka haldusorganile.

---

<sup>101</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 132.

<sup>102</sup> *Ibid*, lk 131.

<sup>103</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 50.

Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste andmiseks on kõigepealt vaja välja selgitada, millistel tingimustel on võimalik anda vastavaid projekteerimistingimusi. Järgnevalt saab analüüsida, mis on lubatud täpsustuste ese. Ning viimaks on vajalik hinnata tehtavate täpsustuste ulatus ning lubatud muudatuste piirid.

## 2.1 Projekteerimistingimuste lubatavus

EhS § 27 lõike 1 alusel võib pädev asutus anda projekteerimistingimused detailplaneeringu olemasolul, kui:

1. detailplaneeringu kehtestamisest on möödas üle viie aasta;
2. detailplaneeringu kehtestamise järel on ilmnunud olulisi uusi asjaolusid või on oluliselt muutunud planeeringuala või selle mõjuala, mille tõttu ei ole enam võimalik detailplaneeringut täielikult ellu viia, või
3. detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu elluviimist.

Sättes on kolm alust, millal võib projekteerimistingimustega detailplaneeringus sätestatud tingimusi täpsustada või täiendada. Esimene alus käib olukorra kohta, mil detailplaneering on vananenud. Planeeringuga määratud lahenduse huvidele ja vajadustele vastavuse tõenäosus väheneb järjest rohkem planeeringu kehtestamise järgse aja möödudes. Detailplaneeringu kehtestamisest peab olema möödas viis aastat. Seletuskiri aga sätestab veel ühe lisatingimuse, mida erinevalt PlanS §-st 140 seaduses kirjas pole, et detailplaneeringut ei ole asutud ka ellu viima. Vastav asjaolu tähendab, et ei ole tehtud detailplaneeringus sätestatud tingimustele vastavaid tegevusi või ei ole hakatud täitma detailplaneeringu lisaks olevat elluviimiskava.<sup>104</sup>

Teatavasti ei kaota detailplaneering elluviimisega kehtivust, nagu autor töö esimeses peatükis välja tõi, vaid seda saab korduvalt ellu viia. See aga tekitab küsimuse, kas kord ellu viidud

---

<sup>104</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 50.

detailplaneeringule on võimalik väljastada ka täpsustavaid küsimusi ja millistel kaalutlustel ning mis hetkest võib öelda, et detailplaneeringut on hakatud ellu viima.

R. Klesment käsitles oma magistritöös detailplaneeringu ajakohasust ja leidis, et detailplaneeringu elluviimise algus ei ole seotud kitsalt ehitustegevusega. Seda eelkõige selle tõttu, et planeeringu elluviimist alustatakse praktikas tihti kinnistu kruntideks jagamisega, millest moodustatakse omakorda uued kinnistud. See tekitab olukorra, kus omandi jagamise järgselt, ja sageli ka peale omanike vahetumist, on väga ebatõenäoline planeeringu kehtestamisotsuse tagasi keeramisega jõuda planeeringu kehtestamiseelsesse ruumilisse olukorda. Tähelepanuta ei tohi jätta ka asjaolu, et mida rohkem on aega möödunud planeeringu kehtestamisest, seda suurem on tõenäosus, et planeeringuga kehtestatud lahendus ei vasta enam kehtivatele nõuetele.<sup>105</sup>

Riigikohus on seostanud detailplaneeringu elluviimise alustamise tingimust ka kolmandate isikute huvide kaitsega. Kohtuasjas nr 3-13-385 rõhutas Riigikohtu halduskolleeegium, et planeeringu koostamisest huvitatud isik ei ole kohustatud detailplaneeringut ellu viima, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti. Järelikult puudub naaberkinnisasja omanikul enamasti õigus nõuda arendajalt detailplaneeringu elluviimist. Samas, kui detailplaneeringut on hakatud realiseerima, peab sellest tulenev tegevus olema kooskõlas detailplaneeringuga kehtestatud nõuetega. Kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega, et detailplaneeringus sätestatu realiseeritakse viisil, mis peab silmas naabrite õigusi või avalikke huve kaitsvaid tingimusi, millest lähtudes koostati algselt ka detailplaneering.<sup>106</sup>

Siinkohal tulevadki appi detailplaneeringut täpsustavad projekteerimistingimused, mis annavad võimaluse ebamõistlikuks või mingi detaili osas võimatuks muutunud lahendust teha mõistlikumaks, ilma suuri muudatusi tegemata uue detailplaneeringu näol. Eeltoodu põhjal järeldeb autor, et kui detailplaneeringu elluviimine ei mõjuta selle kehtivust ega mõju, siis ei muutu elluviimisega ka detailplaneeringu õiguslik staatus ning täpsustavaid projekteerimistingimusi on endiselt võimalik anda.

---

<sup>105</sup> R. Klesment, lk 32.

<sup>106</sup> RKHKo 05.03.2019, 3-13-385,p 12.

Siin tekib seos ka PlanS §-ga 140 detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisega, kus on samuti sätestatud viie aasta tingimus, kuid siin esineb detailplaneeringu elluviimise tingimus ka seaduse tekstis. Seega on haldusorganil diskretsioon, kas tunnistada detailplaneering kehtetuks või anda projekteerimistingimused, millega täpsustatakse EhS § 27 lõikes 4 sätestatud tingimusi. On haldusorgani otsustada ja kaaluda, kas tingimus, mida tahetakse detailplaneeringus täpsustada, võib muuta detailplaneeringu olemuslikku lahendust ja kas pigem tuleks kaaluda hoopis uue detailplaneeringu kehtestamist ja vastav menetlus läbi viia. Näiteks Saksa haldusmenetluse seaduse VwVfG<sup>107</sup> § 75 lõige 4 sätestab, et kui planeeringut ei hakata realiseerima viie aasta jooksul alates kehtestamisest, kaotab vastav planeering kehtivuse. R. Klesment leidis, et mida rohkem aega läheb mööda detailplaneeringu kehtestamisest, seda rohkem väheneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut on võimalik algselt kehtestatud viisil ellu viia. Detailplaneeringu mõju ei haihtu spontaanselt lähiaastate möödudes, kuid kinnistuomanikul tuleb aduda, et kui detailplaneeringut ei ole hakatud ellu viima paari aasta jooksul, siis on kohalikul omavalitsusel õigus hakata planeerimisotsust ümber hindama. Aja möödudes ei pruugi detailplaneeringu elluviimisel olla tagatud planeeringu terviklahenduse elluviimine.<sup>108</sup> Järelikult, kui haldusorgan kaalub täiendavate projekteerimistingimuste väljastamise ja detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise ning uue kehtestamise vahel, siis on oluline lisaks küsimusele, kas muudetakse detailplaneeringu olulist lahendust, välja selgitada ka, kas planeeringu terviklahendust on võimalik ellu viia.

Teiseks, detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste aluseks on detailplaneeringuga kehtestatava planeeringuala muudatused või seda mõjutava ala muudatused. Planeeringuala mõiste tuleneb PlanS-st ning see hõlmab endas nii maa- kui ka veealasid, õhuruumi ja maapõue. Iga planeeringuliigi juures on täpsem territoorium määratletud eraldi. Detailplaneeringu planeeringuala on osa kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumist. Planeeringuala mõjutav ala on planeeringuala ümbritsev ala, kust võivad tuleneda olulised tingimused detailplaneeringu elluviimiseks. Nendeks võivad olla näiteks sideehitised, elektripaigaldised, ühisveevärk, kanalisatsioon jm planeeringualal kavandatavaid hooneid teenindavad rajatised. Planeeringualas peab esinema ka oluline muudatus, mis võib seisneda looduslike tingimuste muutumises või hilisemate uuringute käigus välja selgitatud täiendavate tingimuste arvestamise vajaduses. Tekib piiripealne olukord, kus haldusorgan peab hoolega

---

<sup>107</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz - BGBI I 23.01.2003, 102. - Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (18.04.2020).

<sup>108</sup> R. Klesment, lk 38.

kaaluma, millal ei minda vastuollu EHS § 27 lõikes 3 toodud tingimustega ehk ei sekkuta kehtestatud detailplaneeringu olemuslikesse küsimustesse.<sup>109</sup>

Kolmas võimalus täpsustada detailplaneeringut projekteerimistingimustega on õigusaktide või hilisemate planeeringute kehtestamine, mis mõjutavad oluliselt detailplaneeringu lahenduse elluviimist. HMS § 54 sätestab haldusakti tingimused, millele detailplaneering kui haldusakt peab vastama. Sätte kohaselt on detailplaneering õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seega kui hiljem muutuvad õigusaktid, mis mõjutavad detailplaneeringu lahenduse elluviimist, siis see ei tähenda, et kehtestatud detailplaneering oleks iseenesest õigusvastane. Sellele vaatamata tuleb tähelepanu pöörata muudetud õigusaktidest tulenevatele tingimustele, mida oleks mõistlik detailplaneeringu elluviimisel arvestada, kuna hilisemalt antav ehitusluba peab vastama selle andmise hetkel kehtivatele õigusaktidele.

Projekteerimistingimuste andmisel tuleb lähtuda kehtivast üldplaneeringust. Seega võib tekkida olukord, kus detailplaneeringu kehtestamise ja seda täpsustavate projekteerimistingimuste andmise vahelisel ajal on kehtestatud uus üldplaneering. Sellisel juhul, tuleb projekteerimistingimuste andmisel lähtuda uuest üldplaneeringust. Detailplaneeringu kehtestamise järel muutunud üldplaneering ei mõjuta küll kehtiva detailplaneeringu realiseerimist, kuid võib ette näha omaniku seisukohalt soodsamad tingimused ehitamiseks.<sup>110</sup>

Näiteks võivad õigusaktidest tuleneda tingimused ohutuskujade suuruste, looduskaitse tingimuste jms kohta. Oluline on täiendava tingimuse iseloom. Kui selle arvestamine hakkab mõjutama kolmandate isikute õigusi, näiteks tekitades nende kinnisasjale kaitsevööndi ja takistades seda oluliselt kasutada, siis on otstarbeks koostada uus või muuta olemasolevat detailplaneeringut, kuna projekteerimistingimuste menetluses ei pruugi vastava tingimuse arvestamine olla läbi vaieldud. Samas, kui õigusaktidest tulenevad ehitusõiguse realiseerimiseks leevendused, siis projekteerimistingimuste piirangute leevendamine, kolmandate isikute õigusi riivamata, võivad olla asjakohased.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51.

<sup>110</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 131.

<sup>111</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 51.



Kohaliku omavalitsuse organid on kohustatud järgima, et nende poolt kehtestatud üksikaktid vastaksid üldaktidele, eelkõige seadustele. Olukorras, kus kohalik omavalitsuse organ tuvastab, et tema üksikakt ei ole kooskõlas põhiseaduse, seaduse või seaduse alusel antud muuga õigusaktiga, on ta kohustatud omal algatusel akti muutma või tühistama, et viia see vastavusse kehtiva seadusega.<sup>112</sup> Saksa õiguses on VwVfG-s sätestatud, et haldusakti aluseks oleva faktilise või õigusliku olukorra muutumine on üheks aluseks menetluse taastamiseks, mis on suunatud haldusakti tagasivõtmisele. Sellises olukorras on puudutatud isikul õigus esitada seesugune nõue, kuna pärast haldusakti väljaandmist on faktiline ja õiguslik olukord sellisel määral ümber kujunenud, et haldusakt ei vasta enam kehtivale õigusele.<sup>113</sup> Eesti õiguskorras ei ole aga selliselt mõeldav taastada planeerimismenetlust, millega saaks potentsiaalselt kehtestamisele järgnenud perioodil ilmnenu asjaolud planeeringusse sisse viia. PlanS-i kohaselt saab detailplaneeringut muuta uue detailplaneeringu koostamisega, mis hõlmab sama planeeringuala ja lähtutakse seaduses sätestatud nõuetest detailplaneeringu koostamisele või antakse detailplaneeringut täpsustavad projekteerimistingimused.

Tallinna Ringkonnakohus on veel täiendavalt leidnud, et kuigi detailplaneeringu menetlemine on aja- ja ressursimahukas, siis ei tohiks saada kahjustada avalikkuse osalemine selles. Kuniks seadusandja ei ole planeerimisseaduses sätestanud detailplaneeringu muutmiseks mingit muud menetluskorda, tuleb detailplaneeringu muutmisel kinni pidada detailplaneeringu kehtestamise menetlemiseks loodud korrast.<sup>114</sup> Seega isegi, kui materiaalõiguse muutumise resultaatina tekib õiguslik vastukäivus, siis detailplaneering jääb sellest hoolimata kehtima. Ka Riigikohus on toetanud seisukohta, et üldakti muutumine ei muuda koheselt kehtestatud planeeringulahendust, selgitades et hoolimata muutunud seadusest ja asjaolust, et planeering kasutab iganenud mõistet, ei saa tekkida olukord, kus vastaval alal puuduvad kõiksugused piirangud. Planeering on siiski endiselt kehtiv ning kui soovitakse realiseerida planeeringust erinevat tegevust, siis selleks tuleb vastavat planeeringut muuta.<sup>115</sup>

PlanS § 140 lõige 9 kohaselt on võimalik detailplaneeringu vastavusse viimiseks, pärast detailplaneeringu kehtestamist muudetud või kehtestatud õigusaktidega või jõustunud kohtuotsusega, kanda muudatused planeeringusse toiminguna. Autor juhib tähelepanu, et

---

<sup>112</sup> RKHKm 13.03.1998, 3-3-1-7-98, p 3.

<sup>113</sup> R. Klesment, lk 41.

<sup>114</sup> TlnRnKo 28.02.2011, 3-09-2478, p 14.

<sup>115</sup> RKHKO 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 18.

vastav säte pole käesoleva teema puhul kohaldatav, kuna see sarnaneb HMS-i § 59 ilmse ebatäpsuse parandamise regulatsiooniga, kus haldusorganile on ette nähtud võimalus parandada haldusaktis kirjaviga ja muu ilmne ebatäpsus, mis ei avalda mõju haldusakti sisule.

Vahekokkuvõttena märgib autor, et detailplaneeringu täpsustavate projekteerimistingimuste andmiseks on kolm alust. Esiteks, et detailplaneeringu kehtestamisest peab olema möödas viis aastat ning detailplaneeringut ei ole asutud ellu viima. Teiseks, et detailplaneeringut ei ole enam võimalik ellu viia muutunud või uute asjaolude tõttu. Kolmandaks, et detailplaneeringu kehtestamise järel on muutunud õigusaktid või kehtestatud planeeringud. Haldusorgan peab igakordselt kaaluma, kas tunnistada detailplaneering kehtetuks, anda täpsustavad projekteerimistingimused või jätkata planeeringu elluviimist endisel kujul, st keelduda detailplaneeringu täpsustamisest, kuna piisav alus selleks puudub.

## 2.2 Detailplaneeringu täpsustamise piirid

EhS § 27 lõiked 2 ja 3 loovad haldusorganile kaalutusõiguse teostamise piirid, hindamaks iga lubatavat täpsustavat tingimust, mis on sätestatud lõikes 4. Järelikult teostab kohalik omavalitsus kõigi lõigete 2, 3 ja 4 koosmõjus kaalutusõigust projekteerimistingimuste kehtestamisel. Käesolevas alapeatükis käsitleb autor, mis asjaolusid tuleb arvesse võtta projekteerimistingimuste andmisel, et mitte ületada lõikes 3 sätestatud piire.

EhS § 27 lõige 2 sätestab, et projekteerimistingimuste andmisel arvestatakse hoone või olulise rajatise asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi, olemasolevas detailplaneeringus ja üldplaneeringus määratletud tingimusi, detailplaneeringu muinsuskaitse eritingimusi, kui need on nõutavad muinsuskaitseseaduse kohaselt ning et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktide, isikute õiguste või avaliku huviga.

Ehitusseadustiku eelnõu seletuskirja kohaselt on asukohas välja kujunenud keskkonna all silmas peetud olemasolevat keskkonda ning arvestada tuleb ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuetega. Ringkonnakohus on keskkonna mõistet lahanud järgmiselt: „Keskkond on ka inimese

loodud või ümberkujundatud loodus- või tehiskeskkond, sealhulgas linnapargis aastaid valitsenud miljö. PS §-s 53 sätestatud õiguse tekkeks ja selle kohtulikuks kaitseks ei piisa siiski vaid abstraktselt keskkonna mõjutamisest, vaid mõju peab puudutama isikut.<sup>116</sup> Näiteks, ei tohi projekteerimistingimuste alusel kavandatav ehitis olla ohtlik ümbritsevale ning ehitamisel tuleb järgida avalik-õiguslikke kitsendusi ning mitte liigselt kahjustada ümbritsevate kinnisasjade omanike õigusi ja huve. Avalik-õiguslikud kitsendused võivad olla näiteks eriehitistest tekkivad kaitsevööndid, ohutuskujad kui ka kõrgema astme planeeringud. Tähtis on, et projekteerimistingimusi ei antaks vastuolus maakonnaplaneeringu või riigi eriplaneeringuga.<sup>117</sup> PlanS § 125 lõike 5 punkti 5 mõttes saab piirkonna väljakujunenud keskkonnana käsitada eelkõige ehitusala ümbritsevaid kinnistuid ja seal paiknevaid ehitisi. Arvestatava piirkonna suurus sõltub konkreetsetest asjaoludest. Näiteks kui tegemist on ühtse miljöalaga, on asjakohane arvestada kogu selle alaga.<sup>118</sup>

Mõiste „hoonestuslaad“ on defineeritud PlanS § 6 lõike 1 punktis 4, mille kohaselt on hoonestuslaad piirkonna hoonestusele iseloomulike tunnuste kogum, mis võib seisneda hoone kõrguses, mahus, krundijaotuses, hoonete paiknemises üksteise suhtes või krundil. Seega tuleb hinnata, kas krunti ümbritsevad ehitised moodustavad ühtse terviku, ning leida olemasolevate ehitiste pinnalt ümbruskonna muljet kujundavad tunnused. Eeltoodust tulenevalt on kohalikul omavalitsusel suur kaalutlusruum piirkonna hoonestuslaadi määratlemisel ja seega saab kohus PlanS § 125 lõike 5 alusel hinnata ilmseid rikkumisi, näiteks kas kavandatav või olemasolev hoone on piirkonda ilmselgelt sobimatu.<sup>119</sup> Hoonestuslaadi tuleb eriti arvesse võtta näiteks EhS § 27 lõike 4 punktis 4 sätestatud arhitektuuriliste, ehituslike või kujunduslike tingimuste juures, kuna nende väliste tingimuste põhjal saab hinnata, kas kavandatav hoone sobitub väljakujunenud piirkonda ja moodustab ühtse terviku.

Suuresti tuleb tähelepanu pöörata otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte järgimisele planeerimisel. Nimetatud põhimõte on planeerimisõiguse kontekstis uus, aga väga vajalik, kuna soodustab planeerimisalase tegevuse korraldajal planeeringu algatamisel langetada otsust, kas planeerimine asulatest eemal on otstarbekas ning kas oleks otstarbekam rakendada olemasoleva asustuse sees olevaid hüljatud, varasemalt kasutuses olnud või

---

<sup>116</sup> TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136, p 9.

<sup>117</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 52.

<sup>118</sup> H. Mark, lk 20.

<sup>119</sup> *Ibid*, lk 20.

ebapiisavalt kasutatud alasid. Põhimõtte peaks suunama mõttele, et täiendavalt ei võetaks kasutusse asustuse ääres olevaid alasid, vaid üritataks leida võimalus asustuse sees. Vastav põhimõtte on küll eelkõige seotud üldisemate planeeringutega, näiteks üldplaneering. Küll aga saab seda rakendada ka detailsemate planeeringute koostamisel - näiteks teha ettepanek maa tõhusamaks kasutamiseks, asustuse tihendamiseks vms. Sellele vaatamata ei saa vastavale põhimõttele toetudes jätta detailplaneeringut põhjendamata juhul algatamata.<sup>120</sup>

Otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtte eeskujuks on olnud Saksa õiguse ratsionaalse maakasutuse põhimõtte. ROG § 1a lõige 2 sätestab: „Maaga tuleb käia ringi säästlikult ning hoolivalt, seejuures tuleb uute alade ehituslikul eesmärgil hõlvamise vähendamiseks kasutada omavalitsuse arenguks [muid] võimalusi, eriti alade taaskasutuselevõttu, hoonestuse tihendamist ja muid omavalitsuse sisemise arengu võimalusi. [...] Põllumajanduslikult kasutatavate alade metsade või elurajoonide kasutamise muutmise muuks otstarbeks võib toimuda ainult hädavajalikus ulatuses. [...]“<sup>121</sup>

Ka Sloveenia õiguses on sätestatud samasugune põhimõtte - asustuste ruumilise arengu suunamise põhimõtte. Põhimõtte kohaselt tuleb ruumilist arengut juhtida asustuse sisestele vakantsetele, maha jäetud või väheselt kasutatud aladele. Silmas tuleb pidada, et ümberehitamist eelistatakse pigem uuemate ehitiste puhul. Keskkonna kvaliteet ei tohiks väheneda asustuse progresseerumisel ning rohealasid tuleb maksimaalselt suurel hulgal talletada. Asustuse laienemine tuleb kõne alla alles siis, kui nähakse, et asustuse siseselt ei ole see enam mõeldav. Sarnaselt on ka Sloveenia õiguses välja toodud, et ruumilise planeerimise korral tuleb juhinduda olemasolevast loodusest ning välja kujunenud keskkonnast ja teistest struktuuridest, mis üksteistest erineva geograafilise, kultuurilis-ajaloolise, administratiivse, sotsiaalmajandusliku või teistsuguste karakteristikutega toovad kaasa vastava ala isikupära ja sisustavad need omadused.<sup>122</sup>

Üldplaneeringust tulenevate tingimuste all on silmas peetud üldplaneeringus kehtestatud maakasutus- või ehitustingimusi. Kuna projekteerimistingimused peavad lähtuma üldplaneeringust, siis järelikult ei saa nendega teha erandeid või muuta üldplaneeringus määratletud tingimusi või määratleda tingimusi, mis ei tulene üldplaneeringust. Näiteks ei saa

---

<sup>120</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 47.

<sup>121</sup> *Ibid*, lk 48.

<sup>122</sup> *Ibid*, lk 48.

muuta kinnisasja kasutamise sihtotstarvet, korraldada ümber liiklusskeemi või lubada ehitada ehitisi, mis ei vasta üldplaneeringus toodud üldistele parameetritele, kuna PlanS § 75 lõike 1 kohaselt on need üldplaneeringu ülesanded. Kui üldplaneeringut on vahepeal muudetud ning seetõttu on detailplaneeringu elluviimine osaliselt takistatud, siis tuleks vastavate muudatustega projekteerimistingimuste andmisel arvestada. Ringkonnakohus on öelnud, et planeerimisseaduse eesmärkidega ei oleks kooskõlas tõlgendus, mille kohaselt võiks kohaliku omavalitsuse üksused loobuda ehituslike ja arhitektuuriliste tingimuste sätestamisest üldplaneeringus ning viidata selle asemel muudele dokumentidele. Põhimõtteliselt on võimalik selliste ehitustingimuste äranäitamine ka mõnes muus dokumendis, kuid see peab üldplaneeringu kehtestamise ajaks olema olemas ning avalikkusel peab olema võimalus selle sisu üle kaasa rääkida viisil, nagu see on tagatud üldplaneeringumenetluses.<sup>123</sup> Seega on üldplaneeringu olemasolu ja sellega arvestamise nõue oluline, kuna üldplaneeringu menetluse kaudu on tagatud avalikkusele laiemad võimalused kaasa rääkida konkreetse piirkonna arhitektuuriliste ja ehituslike tingimuste kehtestamisel. Eeltoodule vaatamata tuleb silmas pidada, et üldplaneeringu tööversioonile saab tugineda üksnes juhul, kui selle alusel on võimalik täpsustada üldplaneeringus määratud ehituslikke ja arhitektuurilisi tingimusi. Projekteerimistingimuste väljastamise aluseks olevaid kohustuslikke tingimusi ei saa täielikult asendada üldplaneeringu tööversiooniga. Tööversioonile võib tugineda lisaks ka siis, kui projekteerimistingimuste andmisel soovitakse põhjendada mõne tingimuse sisu miljöösse sobivuse ja piirkonna hoonestuslaadi seisukohast täpsemalt.<sup>124</sup>

Riigikohus on käsitlenud ka olukorda, kus üldplaneeringut ei ole kehtestatud. Riigikohtu seisukoha kohaselt puudub kohustus koostamisel olevast üldplaneeringust juhendada kui õigusaktist, kui käimas on parasjagu koostamisel oleva üldplaneeringu alal detailplaneeringu menetlus. HMS § 60 lõike 1 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Sellele vaatamata ei ole kohalikul omavalitsusel seadusega keelatud planeeringu kaalumisel võtta arvesse asjakohaseid mittesiduvaid dokumente, sh koostamisel oleva kõrgema astme planeeringu eesmärgi. Diskretsiooni teostamisel tuleb arvestada kõigi oluliste asjaoludega HMS § 4 lõike kohaselt, mitte ainult õigusaktidega.<sup>125</sup> Seeläbi välditakse haldusorgani vastuolulist käitumist erinevates menetlustes. Mõistlik ei ole võtta seisukohta, mille kohaselt enne üldplaneeringu kehtestamist ei eksisteeri säilitamisväärsel miljööala,

<sup>123</sup> TlnRgKo 25.02.2019, 3-17-2721, p 17.

<sup>124</sup> *Ibid*, p 18.

<sup>125</sup> RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 12.

millega kohalikul omavalitsusel oleks võimalik projekteerimistingimuste taotluse lahendamisel arvestada. Linnaehituslikult või kultuurilooliselt väärtuslike asumite terviklikkuse kaitsmist ei tohiks seada sõltuvusse sellest, kui kiiresti suudetakse kehtestada piirkonna üldplaneering. Miljööala vajab kaitsmist ka juba varem.<sup>126</sup>

Projekteerimistingimuste andmisel ei tohi minna vastuollu õigusaktidega, kuna tegu on HMS §-st 54 tuleneva haldusakti kohustusliku tingimusega, et see peab olema kooskõlas andmise hetkel kehtiva õigusega. Eelkõige tuleb järgida PlanS-st tulenevaid põhimõtteid ja nõudeid detailplaneeringule ning EhS § 27 lõikest 4 tulenevaid tingimusi. Näiteks võib vastuolu õigusaktidega esineda siis, kui detailplaneeringule tehti kohustuslik keskkonnamõtjude strateegiline hindamine. Projekteerimistingimustega ei tohi muuta keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetluse raames paika pandud tingimusi. Kui projekteerimistingimuste andmisega kaasneb oluline keskkonnamõtju, tuleb kaaluda keskkonnamõtjude hindamist ka projekteerimistingimuste andmise juures.<sup>127</sup>

Viimaks tuleb järgida ka avalikku huvi ning isikute õigusi. Tihedalt asustatud aladel ehitades tuleb arvestada, et üksteisega võivad vastanduda naaberkinnistute omanike õigused ja huvid. Ühe kinnisasja aktiivse kasutamisega tekib tihti olukord, kus naabri väljavaated kasutada oma maatükki võivad olla piiratud. Tulenevalt asjaolust, et avalikku huvi ja isikute õigusi saab kõige paremini kaaluda ja kaitsta just isikute menetlusse kaasamisel, peab autor vajalikuks ka vähesel määral käsitleda menetlusküsimusi, kuna projekteerimistingimuste menetlus ei ole niivõrd avalikkust kaasav menetlus, kui seda on detailplaneeringumenetlus.

Isikuteks, kelle õigusi võivad projekteerimistingimused puudutada, võivad olla näiteks: naabrid; tehnorajatiste omanikud või valdajad, kellest sõltub ehitise tulevane kommunikatsioonidega varustamine või kellele kuuluvate tehnorajatiste kaitsevööndisse võib kavandatav ehitise jääda; isikud, kelle kinnistu kaudu toimub juurdepääs ehitatavale ehitisele.<sup>128</sup>

Riik ja omavalitsused peavad takistama ühe isiku omandiõiguse teostamisega teiste isikute ja avalike huvide piiramatut kahjustamist. Isikute õiguste all on silmas peetud eelkõige omandipõhiõigust (PS §32) ning sellega seoses tuleb detailplaneeringu lahenduses varem

---

<sup>126</sup> TlnRgKo 31.01.2019, 3-17-155, p-d 15-16.

<sup>127</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 52

<sup>128</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 149.

kokku lepitud seisukohti ja tingimusi arvesse võtta. See tähendab, et haldusorgan ei tohi olla sõnamurdlik ehk lükata detailplaneeringu menetluses esinenud vaidlusi hiljem antavate projekteerimistingimuste menetlusse. Samas on Riigikohus öelnud, et ehitusloa andmisel ei saa olla takistuseks igasugune naabri vara väärtuse vähenemine uue ehitise tõttu ehk naabri omandiõigus ei ole piiramatu. Naabril tuleb taluda ehitise püstitamist, mis on lubatud detailplaneeringuga ja sobitub keskkonda ning on ka muidu õiguspärane.<sup>129</sup> Seega ei saa naaber hakata vaidlustama detailplaneeringut täpsustavaid projekteerimistingimusi, kui tema õigusi ei riivata rohkem, kui seda nägi ette õiguspärane detailplaneering. Tihti on praktikas naabrite sekkumine kõrvalkinnistul kavandatavasse ehitustegevusse ajendatud soovist säilitada olemasolev olukord. Ehitustegevust aga sellise argumendiga piirata ei saa, välja arvatud, kui ehitamist piirab mõnest seadusest tulenev piirang.<sup>130</sup> Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et tiheasustuses elavad isikud ei saa eeldada, et keskkond säilib muutumatuna.<sup>131</sup> Kõrval asuv hoonestamata maatükk ei saa jääda igavesti tühjaks ja naaber ei saa nõuda, et kõrvalkinnistule üldse ei ehitataks,<sup>132</sup> välja arvatud seadusest tulenevate ehituspiirangute korral. Isegi planeering ei saa anda isikule õiguspärast ootust, et olemasolev keskkond jääb muutumatuks. Detailplaneering on aluseks siiski lähiaastate ehitustegevusele ja seega ei ole välistatud, et detailplaneeringuga määratud ehitustingimused võivad tulevikus muutuda.<sup>133</sup>

Eelnevast ei tulene, et planeerimismenetluses mitteosalenud isikul puuduks üldse õigus projekteerimistingimusi kohtus vaidlustada. Detailplaneeringuga ei määrata liialt detailseid tingimusi, milline hoone kinnistule ehitatakse, vaid see selgitatakse välja ehitise projektis. Riigikohus on öelnud, et kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, siis lasub kohalikul omavalitsusel ülesanne üle vaadata, kas ehitusloaga heaks kiidetav projekt arvestab võrdsustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve.<sup>134</sup>

Tulenevalt asjaolust, et projekteerimistingimuste menetlus ei ole oma olemuselt nii laialdaselt avalikkust kaasav menetlus, kui seda on detailplaneeringu menetlus, siis ei pruugi detailplaneeringu menetluses vastuväiteid esitanud isik saada teada võimalikust

<sup>129</sup> RKHKo 13-06-2003, 3-3-1-42-03, p 16.

<sup>130</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 150.

<sup>131</sup> RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 13.

<sup>132</sup> RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 12.

<sup>133</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 150.

<sup>134</sup> RKHKo 13-06-2003, 3-3-1-42-03, p 21.

detailplaneeringule lisatingimuste kehtestamisest. Avaliku huviga vastuolu all on silmas peetud, et projekteerimistingimustega lubatakse detailplaneeringut muuta viisil, mida eelnevalt ei toetatud.<sup>135</sup> Siin tuleb kõne alla huvide tasakaalustamise põhimõte, mille kohaselt tuleb planeerimisalase tegevuse korraldajal saavutada tasakaal diferentseeruvate huvide vahel, sealhulgas avalike huvide ja väärtuste, ning teostada diskretsiooni kooskõlas planeerimise põhimõtetega ja planeeringu eesmärkidega ning viia need sisse ka planeeringulahendusse. Selle eesmärk on kohustada haldusorganit tasakaalustama erinevad huvid ja väärtused planeerimismenetluses ja planeeringulahenduse koostamisel. Avaliku huviga vastuolu tähendab ka vastuolu PlanS avalikkuse osalemise ja teabe kättesaadavuse põhimõttega. Planeerimisprotsessis on eriti oluline avalikkuse kaasamine ja sellest tulenev teavitamine ja koostöö tegemine.<sup>136</sup>

Seadus küll ei nõua projekteerimistingimustele naaberkinnisasja omaniku nõusoleku võtmist, kuid kuna haldusorgan ei pruugi kõiki mõjutusi ise ette näha, on kaasamine parim lahendus teiste isikute õiguste rikkumise vältimiseks. Samuti vähendab see võimalust, et naaber vaidlustab projekteerimistingimused. See võib tekitada vajaduse muuta ehitusprojekti, millega kaasnevad ehitusloa taotlejale lisakulud. Eeltoodule vaatamata tuleb detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimuste kehtestamisel korraldada avatud menetlus EhS § 31 lõike 1 teise lause kohaselt, s.o lähtuda HMS 3. peatüki sätetest. Kui kohalik omavalitsus kehtestab kolmanda isikuid intensiivsemalt riivavad tingimused, tuleb kaaluda detailplaneeringu menetlusega analoogsete teavitamis- ja kaasamisvahendite kasutamist. EhS § 31 lõige 3 jätab haldusorganile kaaluda, kas on vajadus kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanik kaasata menetlusse. Tähelepanu tuleb pöörata, et mõistet „piirnev kinnisasi“ ei saa sisustada sedavõrd kitsalt, et isiku kaasamine projekteerimistingimuste menetlusse pole vajalik, kui tema kinnistu ja ehituskrundi vahele jääb riigi, linna või mõne kolmanda isiku omandis olev tee.<sup>137</sup> Seega lasub kohalikul omavalitsusel ülesanne tagada tasakaalustatud ruumilise arengu ja maakasutuse kujunemine ning ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus (PlanS § 1 lõige 1 ja EhS § 1).<sup>138</sup>

Riigikohus on selgitanud, et naaberkinnisasjade omanike õiguste hindamisel ei saa eelistada üht omanikku teisele ning põhimõtteliselt on kõigil naaberkinnisasjade omanikel õigus oma

---

<sup>135</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 52.

<sup>136</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 40.

<sup>137</sup> TlnRgKo 09.11.2017, 3-16-885, p 9.

<sup>138</sup> TlnRgKo 19.06.2019, 3-18-835, p 16.



kinnisasjaga õiguskorra piires vabalt toimida. Nii ei saa kinnisasja omanik üldjuhul takistada naaberkinnisasja omanikku rajamast oma maale ehitisi ja neid kasutamast. Samas peavad omanikud siiski vastastikku arvestama üksteiste õigustega ulatuses, mida on vaja teiste omanike õiguste teostamiseks. Siiski on igal kinnisasjal prioriteetsed tema omaniku huvid ja esmajärjekorras on just omanikul õigus oma huve oma kinnisasjal realiseerida. Kui kinnisasja omanik peaks esmajärjekorras lähtuma naaberkinnisasjade omanike või kolmandate isikute soovidest, oleks tema omandiõigus suurest näiv. Naaberkinnisasja omanik ei saa keelata teisele kinnisasjale ehitamist ainuüksi seetõttu, et talle ei meeldi, et keegi tema kinnisasja läheduses elaks või tagaks talle näiteks metsavaadet.<sup>139</sup>

Tallinna Ringkonnakohtus vaidlesid pooled kohtuasjas nr 3-19-1749<sup>140</sup> selle üle, kas projekteerimistingimuste menetlus (toimus avatud menetlusena) toimus viisil, mis võimaldas kaebajatel selle kohta vajalikku teavet saada. Valdeku tn 113 kinnistu detailplaneering nägi ette transpordimaa kinnistu jagamise ärimaa krundiks, millele määratakse ehitusõigus kuni 2 maapealse ja 1 maa-aluse korrusega gaasivarustuse teenindamisega seotud ärihoone ehitamiseks, ning tootmismaa krundiks, millele määratakse ehitusõigus olemasoleva alajaama ja gaasijaotusjaama rekonstrueerimiseks. Projekteerimistingimused esitati aga tavandihoone-krematooriumi rajamiseks. Tallinna linn korraldas projekteerimistingimuste eelnõu avaliku väljapaneku. Selle kohta avaldati teade ka mitmetes ajalehtedes, samuti Tallinna veebilehel. Piirinaabreid teavitati eelnõu väljapaneku ajast ja kohast lisaks tähtkirjaga. Ringkonnakohus leidis, et ajalehtedes avaldatud teated pole otseses vastuolus HMS § 47 lg-ga 4. Teates tuli viidatud normi kohaselt märkida lühidalt taotluse sisu. Vaidlusaluses teates on kirjas: „Projekteerimistingimuste taotluse kohaselt soovitakse täpsustada ehitise kasutamise otstarvet. /---/ Projekteerimistingimuste taotluse eesmärk on detailplaneeringu tingimuste täpsustamine, säilitades detailplaneeringu põhilahenduse, st taotlus ei sisalda ettepanekut detailplaneeringu olemuslikuks muutmiseks“. Ringkonnakohus leidis, et projekteerimistingimuste taotleja ehk vastustaja pole käitunud hea halduse põhimõtte kohaselt. Vastustajale pidi olema äratuntav, et krematooriumi ehitamine elamurajooni vahetusse lähedusse pälvib kohalike elanike huvi. Küsimus pole vaid selles, milline on tavandihoone ja krematooriumi ehituslik mõju piirkonnale. Linnaruumi kujundamisel tuleb tagada kvaliteetne elukeskkond ning muu hulgas arvestada ka kultuuriliste ja sotsiaalsete mõõtmatega. Puudub mõistlik põhjus, miks oli tarvis taotluse sisus

<sup>139</sup> RKHKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05.

<sup>140</sup> TlnRnKm 30.12.2019, 3-19-1749.

jätta mainimata taotleja tegelik soov. Eriti pidades silmas, et projekteerimistingimuste taotluses oli üheselt märgitud, et projekteerimistingimusi soovitakse tavandihoone-krematooriumi rajamiseks. Vastustaja on menetlusse suhtunud ülimalt formaalselt, jättes lähipiirkonna elanikud menetlusest teavitamata, tuginedes EhS § 31 lõikele 3, mille järgi kaasatakse menetlusse kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikud. Kuna Valdeku tn 113 kinnistu ja elumajade vahele jääb transpordimaa, ei teavitanud linn teisele poole Valdeku tänavat jäävate elumajade elanikke või ühistuid projekteerimistingimuste menetlusest.

Erinevate huvide kaalumise kohustus on kaudselt tuletatud Torremolinose hartas välja toodud funktsionaalsuse põhimõttest, mille kohaselt on planeerimisel kohustatud arvestada ühistel väärtushinnangutel, kultuuril ja huvidel tugineva regionaalse teadvuse olemasoluga, mis mõnikord ületab administratiivsed ja territoriaalsed piirid, pidades samal ajal silmas erinevate maade institutsioonilist korraldust. Avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajadust on rõhutanud ka õiguskantsler, kelle pöördumise kohaselt on avalike huvide kaitstus planeerimis- ja ehitustegevuses seotud eelkõige asjaoluga, et ühiskonna liikmetele on kindlustatud täisväärtuslik elukeskkond.<sup>141</sup> Vastav vajadus avaldub avalike hüvede kindlustamises, mille hulka kuuluvad teede ja kommunikatsioonide, avalikult kasutatavate parkide, mänguväljakute piisavus, ligipääs avalikult kasutatavale veekogule, vajaliku infrastruktuuri ja transpordi olemasolu, keskkonna ja kultuuriväärtuste säilimine, esteetiline linnaruum, turvalisus jne, aga ka majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks võimaluste loomine.<sup>142</sup> K. Ikkonen on käsitlenud eraisiku huvi ja avaliku huvi põrkumist järgnevalt: „Näiteks võib öelda, et omandipuutumatus on individuaalne hüve või et eraisikul on huvi või subjektiivne õigus omandipuutumatusale; omandi sundvõõrandamise tingivad aga avalikust hüvest tulenevad vajadused, millest tulenevalt on ühiskonnal avalik (üldine, ühiskondlik, kollektiivne) huvi sundvõõrandamise vastu.“<sup>143</sup>

Oluline avalik huvi on Euroopa Kohtu praktikaga sisustatud mõiste, mis hõlmab järgmist: avalik kord; avalik julgeolek; avalik ohutus; rahvatervis; sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuse kasutajate ja töötajate kaitse;

---

<sup>141</sup> Õiguskantsler. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljöö“. Pressiteade, Õiguskantsleri kantselei 08.05.2006. - Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-planeerimis-ja-ehitus%C3%B5iguse-konverents-%E2%80%9Emiljonid-ja-milj%C3%B6%C3%B6%E2%80%9D> (12.04.2020).

<sup>142</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 410 SE I, lk 2.

<sup>143</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/3, lk 190.

kaubandustehingute ausus; pettusevastane võitlus; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi säilitamine; sotsiaal- ja kultuurpoliitika.<sup>144</sup> Vastavaid põhjendusi tuleb aga tõlgendada kitsendavalt, see tähendab, et avalik huvi peab olema ilmne ja kahtluse korral tuleb eeldada avaliku huvi puudumist.<sup>145</sup>

Avalikul huvil puudub kindel definitsioon. K. Merusk on leidnud: „Avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Täpsemini öeldes on need kõige üldisemal kujul kogukonna liikmete erahuvide teatud summa.“<sup>146</sup> K. Ikkonen on välja toonud järgneva: „Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades kas millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist (omandi mõjutamisest hoidumist).“<sup>147</sup> Kuna eelnõu koostamisel leiti, et avaliku huvi mõistet on võimalik defineerida erinevalt ja selle mõtestamine võib osutuda liialt keerukaks, siis otsustati jätta avalik huvi sisustamata ja võimaldada seda iga kord vastavalt olukorrale sisustada.<sup>148</sup>

Riigikohus on aga öelnud, et avalik huvi ei saa olla abstraktne.<sup>149</sup> See tähendab, et kohalik omavalitsus ei saa põhjendada mingit nõuet, viidates üksnes avalikule huvile, vaid kohalik omavalitsus peab märkima, milles täpsemalt avalik huvi konkreetsel juhul seisneb. Seoses detailplaneeringujärgsete kommunikatsioonide rajamise tagamise kohustusega on Riigikohus märkinud, et kaalukas avalik huvi on kohalike elanike jaoks täisväärtusliku elukeskkonna loomine nende igapäevaseks elutegevuseks vajalike avalikult kasutatavate hüvede näol, tagamaks kohaliku omavalitsuse territooriumil tervikliku ruumilise arengu, keskkonnakaitse ning elanike ohutuse.<sup>150</sup> Samuti avaldub Riigikohtu hinnangul avalik huvi seoses jäätmekäitlusega, muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises.<sup>151</sup>

Tihti eksitakse sellega, et avalikuks huviks peetakse ühes küsimuses paljude isikute väljendatud erahuvisid, näiteks privaatsuse tagamine, olemasoleva elukeskkonna säilitamine jms. Avalik

---

<sup>144</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. - ELT L, 376, 27.12.2006.

<sup>145</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 147.

<sup>146</sup> K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. *Juridica* 1996/4, lk 174-178.

<sup>147</sup> K. Ikkonen, lk 189.

<sup>148</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 41.

<sup>149</sup> RKHKo 17.10.2011, 3-2-1-89-11, p 12.

<sup>150</sup> RKHKo 21.01.2015, 3-3-1-73-14, p 12.

<sup>151</sup> RKHKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 45.

huvi on aga alati seotud mingi õigushüvega (näiteks põhiseaduses sätestatud hüved – puhas keskkond, elu, tervis) ehk ühiskonna jaoks laiemalt.<sup>152</sup>

Seega võib öelda, et ehitus- ja planeerimismenetluse kui vägagi ressursimahuka menetluse läbimine ja tulemuse püsimajäämine on üksikisiku seisukohast vaadatuna relevantne. Erahuvide avalduvad planeerimisseaduses kõige ilmsemalt, kui huvitatud isik esitab detailplaneeringu algatamise taotluse, millega soovib ta oma omandipõhiõigused teostada. Seega on oluline, et kui projekteerimistingimustega täiendatakse vastavat detailplaneeringut, säiliks üksikisikul vastav õigus. Huvide kaalumise põhimõtte eesmärk ongi võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajaduste ja huvide arvestamine maakasutus- ja ehitustingimuste seadmisel. Tulenevalt asjaolust, et erinevate ühiskonnaliikmete huvid enamasti ei ühti omavahel, siis on seadusega ette nähtud eesmärgi saavutamine keeruline. Olukorras, kus kerkib esile ülekaalukas huvi, mille kaitsmist nähakse planeerimismenetluses vajalikuna, on mõningatel juhtudel sellegipoolest põhjendatud teiste huvide või väärtuste kaugenemine.<sup>153</sup> Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et kohalik omavalitsus peab planeerimismenetluses kaalutusõigust teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul määral, siiski tuleb ka piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid ei ole aktsepteeritud või piisavaks peetud.<sup>154</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et kui näiteks ehitise omanik taotleb ehitisele kasutamise otstarvet, mis ei peaks vastama avalikele huvidele, tuleb haldusorganil ära näidata see, milles seisneks ehitise kasutamise otstarbe mittevastavus avalikele huvidele.<sup>155</sup> Kohalikul omavalitsusel lasub kohustus kaaluda üldist ja erahuvi ning mõistlikul määral kaitsta avalikke huve. Vastasel juhul ei saa diskretsiooni teostades tehtud otsus olla õiguspärane.<sup>156</sup> Seega tuleb silmas pidada, et eraomandi piiramist õigustab vaid ülekaalukas avalik huvi, mis tähendab, et mitte alati ei kaalu avalik huvi üles eraomaniku huvi.

Vahekokkuvõttena märgib autor, et mitte ületada EhS § 27 lõikes 3 sätestatud piire, peab haldusorgan täpsustavate projekteerimistingimuste andmisel arvesse võtma olemasolevat keskkonda ehk ehitusala ümbritsevaid kinnistuid ja seal paiknevaid ehitisi, nii loodus- kui tehiskeskkonda nagu näiteks linnapargis aastaid valitsenud miljöo ning hindama kas ja millist mõju see isikutele võib avaldada. Lisaks tuleb hinnata piirkonna hoonestuse iseloomulikke

---

<sup>152</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 148.

<sup>153</sup> Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 42.

<sup>154</sup> RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04, p 11.

<sup>155</sup> RKHKo 16.09.2014, 3-4-1-19-14, p 23.4.

<sup>156</sup> RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 17.

tunnuseid, et plaanitav ehitis moodustaks ümbritsevate ehitistega ühtse terviku. Arvestada tuleb ruumilisel planeerimisel kehtivate otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtetega, et asustuse progresseerumisel ei kannataks keskkonna kvaliteet. Projekteerimistingimused peavad olema kooskõlas lisaks teistele õigusaktidega ka üldplaneeringust tulenevate tingimustega ehk muuta ei ole lubatud üldplaneeringus määratud tingimusi või määrata tingimusi, mis saaksid tuleneda vaid üldplaneeringust. Viimaks peab haldusorgan võtma arvesse avalikku huvi ning isikute õigusi, kuna projekteerimistingimuste menetlus ei ole niivõrd avalikkust kaasav menetlus, kui seda on detailplaneeringumenetlus.

## 2.3 Projekteerimistingimustega mittelubatud täpsustused

EhS § 27 lõige 3 kehtestab, et käesolevas paragrahvis toodud juhtudel ei ole lubatud projekteerimistingimusi anda detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks, lisaks üldplaneeringut muutvale detailplaneeringule ega avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitistele täiendavate tingimuste andmiseks või riigi eriplaneeringu täiendamiseks. Autor peab vajalikuks ka välja tuua, et EhS § 27 alusel antud projekteerimistingimustega saab täpsustada juba varasemalt samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi lõike 3 kohaselt. Käesolev paragrahv ei anna aga alust anda juurde uusi tingimusi või luua situatsiooni, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud planeeringulahendus muutub olemuslikult.

Detailplaneeringu olemuslik muutmine tähendab, et sekkutakse varasemalt kokku lepitud lahendusse ning eelneva lahenduse printsiipiaalne realiseerimine ei ole enam võimalik. Sisuliselt tähendab see, et projekteerimistingimusi ei tohiks anda situatsioonis, kus reaalsuses tuleb hoopis koostada uus detailplaneering. Lisaks ei tohi anda projekteerimistingimusi üldplaneeringut muutvale detailplaneeringule, sest selle kaudu võidakse muuta ka üldplaneeringu lahendust. Üldplaneering on aga liiga oluline dokument selleks, et seda lubada muuta projekteerimistingimustega. Detailplaneering on oma olemuselt osa kohaliku

omavalitsuse territooriumile kehtestatud planeeringust, mis koostatakse peamiselt ehitusõiguse andmiseks.<sup>157</sup>

Detailplaneering erineb ehitusprojektist sel määral, et ehitusprojektiga määratakse täpselt ära kavandatava hoone parameetrid. Detailplaneering loob aga ehitusliku raamistiku, mille sisse tuleb tulevikus projekteeritav hoone ära paigutada. Ehituslik raamistik ehk ehitusõigus on määratletud PlanS § 126 lõikes 4 toodud tingimuste kaudu. Vastavad tingimused on krundi kasutamise otstarve, hoonete suurim arv või puudumine, hoonete suurim ehitisealuse pind, hoonete maksimaalne kõrgus ja asjakohasel juhul suurim lubatud sügavus. Samuti on ehitusõigus kahtlemata lahutamatult seotud ka teiste PlanS § 126 lõikes 1 toodud detailplaneeringu ülesannetega nagu hoonestusala, hoonete toimimiseks vajalike ehitiste (eelkõige tehnovõrgud), juurdepääsude, liikluskorralduse, haljastuse ning arhitektuuriliste, kujunduslike ja ehituslike tingimustega. Eeltoodust johtuvalt on detailplaneeringu olemusliku muutmise osas hinnangu andmisel oluline arvestada ka teiste ehitusõigusega seotud tingimuste ja nende tingimuste koos toimimisega, mis on seatud PlanS § 126 lõike 1 alusel.<sup>158</sup>

Ülaltoodu põhjal võib asuda seisukohale, et kui muudetakse ehitusõigust ja sellega seonduvaid tingimusi, siis on tegemist ka detailplaneeringu olemusliku muutmisega. Detailplaneeringu olemuslikul muutmisel on tugev seos EhS § 27 lõikes 4 sätestatud alustega, mis tähendab et seadusandja on andnud piirid, mille ületamisel on selgelt tegemist planeeringu olemusliku muudatustega. Autor on seisukohal, et vale on käsitus, mille kohaselt lõikes 4 toodud alused täpsustavad olemusliku muutmise keeldu ja erisättena ütleb, et need ei ole kunagi olemuslikud muudatused. Olemusliku muutmise keeldu tuleb alati vaadata koos lõikes 4 toodud tingimustega. S.t kuigi on lubatud kuni 10% ulatuses hoonestusala nihutada (EhS § 27 lõige 4 punkt 2), siis see ei tähenda, et kuniks 10% piiri pole ületatud, ei ole kindlasti tegemist planeeringu olemusliku muutmisega, vaid et seda tuleb lisaks hinnata.

Projekteerimistingimusi ei tohi anda ka sellisele detailplaneeringule, kus käsitletakse avalikku veekogusse ehitamist. Vastav piirang on sätestatud, kuna avalike veekogude osas võivad olla kaalukad põhjendused, miks detailplaneeringut ei ole võimalik muuta ja need ei pruugi olla

---

<sup>157</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 53.

<sup>158</sup> Kuidas ehitusseadustiku § 27 alusel projekteerimistingimusi välja andes sisustada mõistet detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemus? - Planeerimiseseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 10.06.2016. - Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/detailplaneeringus-kehtestatud-planeeringulahenduse-olemus/> (12.04.2020).

kohalikule omavalitsusele teada. Lisaks on avalike veekogudega seotud olulised riiklikud huvid, näiteks riigikaitse, julgeolek, keskkonnakaitse, rahvusvaheline transport jne. Nendega arvestamine ja kaalutlemine nõuab uue detailplaneeringu tegemist.<sup>159</sup>

## 2.4 Projekteerimistingimustega täpsustatavate tingimuste lubatavus

Olles välja selgitanud, et projekteerimistingimuste andmise eeldused on täidetud ning puuduvad asjaolud, mis võiksid takistada projekteerimistingimuste andmist, tuleb järgmiseks vaadata, milliseid tingimusi on lubatud muuta. Detailplaneeringu tingimused, mida on lubatud projekteerimistingimustega muuta, on välja toodud EhS § 27 lõikes 4. Eelduslikult ei tohiks vastavas sättes märgitud aluste muutmine tuua kaasa detailplaneeringu lahenduse olemuslikku muutmist. Sellele vaatamata lasub haldusorganil igakordne kohustus selgitada välja ja kaaluda, kas projekteerimistingimuste näol võib olla tegemist detailplaneeringu lahenduse olemusliku muutmisega. EhS § 27 lõike 4 loetelus toodud tingimused võivad esineda koos või eraldi. Kõik tingimused peavad aga vastama käesolevas paragrahvis toodud teistele nõuetele. Projekteerimistingimuste andmisel detailplaneeringu olemasolul täpsustatakse asjakohasel juhul hoone või olulise rajatise detailplaneeringus käsitletud:

- kasutamise otstarvet, sealhulgas võib täpsustada elamu või büroohoone kasutusotstarvete aluseks oleva krundi kasutamise sihtotstarvete osakaalu, kui vastavad sihtotstarbed on mõlemad varasemalt detailplaneeringus ette nähtud;
- hoonestusala tingimusi, sealhulgas hoonestusala suurendamist, vähendamist, keeramist või nihutamist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- kõrguse ja vajaduse korral sügavuse muutmist, kuid mitte rohkem kui 10 protsendi ulatuses esialgsest lahendusest;
- arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke tingimusi;
- maa-alal asuva ehitise teenindamiseks vajaliku ehitise võimalikku asukohta;
- ehitusuuringu tegemise vajadust;
- haljastuse, heakorra või liikluskorralduse põhimõtteid;

---

<sup>159</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 53.

- planeeringuala hoonestuslaadi, sealhulgas krundijaotust, kui see on seotud ehitusliku kompleksi ehitamisega, tingimisel, et ei muutu planeeringualale esialgselt antud ehitusõigus.

PlanS § 126 lõike 4 punkti 1 alusel määratakse krundi ehitusõigusõigusega krundi sihtotstarve või sihtotstarbed, mitte hoone või rajatise kasutamise otstarve. Seega on projekteerimistingimustega lubatud täpsustada detailplaneeringus määratud krundi kasutamise sihtotstarvet. Mõistagi eeldusel, et see ei mõjuta oluliselt planeeringulahenduse elluviimist ega ole vastuolus üldplaneeringuga, ning kui täpsustatavad sihtotstarbed on detailplaneeringus olemas ja täidetud on muud ehitusseadustikus sätestatud eeldused ja tingimused.<sup>160</sup>

Silmas tuleb pidada, et detailplaneeringu lahendus käsitleb kogu detailplaneeringu ala, sest PlanS § 3 lõike 1 kohaselt on planeering ühe konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus. Seega tuleks sihtotstarbe muutmise võimaluse selgitamisel vaadelda mitte ühte krunti, vaid kogu detailplaneeringut, sh seda, millised võimalikud krundi kasutamise sihtotstarbed on detailplaneeringus kindlaks määratud. Näiteks olukorras, kus olemasolevas detailplaneeringus on ette nähtud elamumaa, ärimaa, transpordimaa ja sotsiaalmaa kasutamise sihtotstarbega kruntide moodustamine, kuid kõikide kruntide puhul on sihtotstarve 100% elamumaa. EhS § 27 lõike 4 punkti 1 alusel saaks projekteerimistingimuste määrata olemasoleva elamumaa otstarbeks 100% ulatuses ärimaa, kui planeering selle läbi olemuslikult ei muutuks.<sup>161</sup>

A. Kase on toonud näitena olukorra, kus detailplaneeringuga on krundi kasutamise sihtotstarveteks kehtestatud 50% elamumaa ja 50% ärimaa ja märkinud, et siin on võimalik täpsustada kummagi sihtotstarbe osakaalu. Järelikult on lubatud projekteerimistingimuste taotlemine selliselt, et detailplaneering viiakse krundil ellu üleüldse viisil, mil krundi kasutamise sihtotstarveteks määratakse 90% elamumaa ja 10% ärimaa.<sup>162</sup> Sama lahendust pole aga võimalik saavutada, kui detailplaneeringu kohaselt oli krundi kasutamise sihtotstarbeks

---

<sup>160</sup> M. Proosa, P. Pettai, lk 134.

<sup>161</sup> *Ibid*, lk 134.

<sup>162</sup> A. Kase, A. Kald. Kümneaastast detailplaneeringut saab uuendada projekteerimistingimustega. – Äripäev 09.05.2019. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/05/09/kumneaastast-detailplaneeringut-saab-uuendada-projekteerimis-tingimustega> (25.02.2021).



100% elamumaa, kuna sellisel juhul toimub sihtotstarbe määramine, mis on planeeringu ülesanne. Seega toimuks planeeringu olemuslik muutmine.

Samuti on lubatud täpsustada hoone kasutamise otstarvet, mis on üks ehitise olulistest näitajatest, kuna sellest võivad sõltuda näiteks ehitise ehitamise ja kasutamise nõuded (lasteaiad, majutusasutused jms). Riigikohus on asjas nr 3-3-1-62-03<sup>163</sup> asunud seisukohale, et kaupluse tegevus võib jääda omandi tavakasutuse piiridesse, kui kauplus oli korterelamusse algusest peale ette nähtud. Senise eluruumise kasutuselevõtmine kauplusena toob aga kaasa omandi kasutuse olulise muutumise ja teised korteriomanikud ei ole kohustatud taluma sellega kaasnevat mõjutusi. Kuigi vastav kohtuasi käsitles kasutamise otstarbe muutmist ilma ehitustegevuseta, siis on kohus siiski nentunud seost kolmandate isikute õiguste riivamisel, mida tuleb projekteerimistingimuste andmisel arvestada EhS § 27 lõike 3 punkti 2 kohaselt.

Hoonestusala tingimuste muutmiseks on sätestatud 10 protsendilise muutmise võimaluse piir, mis tähendab, et hoonestusala piire saab liigutada detailplaneeringus sätestatud määrast 10 % suuremaks või ka vähendada. Vähendamine on võimalik vaid siis, kui selleks tingivad vajaduse muudetud õigusaktid. Kuna vähendamisel on tegu isikule ebasoodsa haldusaktiga, siis tuleb seda motiveerida vastavalt HMS-le.<sup>164</sup>

Hoonestusala on lubatud 10% ulatuses nihutada või keerata. Järgida tuleb põhimõtet, et muudatus või muudatused kokku ei ületaks 10% piiri. Kui hoonestusala kattub ehitusaluse pindalaga, siis on lubatud teha 10 protsendiline muudatus esialgsest pindalast. Selline muudatus võib olla põhjendatud näiteks energiatõhusate lahenduste rakendamisega, kus hoonestusala keeramisel on võimalik saada päikesevalgusest rohkem energiat, aknad on võimalik paigutada lõuna suunas jne. Selleks peavad esinema lõikes 1 määratletud alused.<sup>165</sup> Ringkonnakohus on selgitanud, et ranna ja kalda kaitse seaduse ja looduskaitseaduse alusel kehtestatud keeluvööndit ei saa nihutada EhS § 27 lõike 4 punktile 2 tuginedes. Hoonestusala muutmine, nihutamine jms 10% ulatuses üksnes projekteerimistingimustega on võimalik juhul, kui ei rikuta keeluvööndeid. Lisaks märgib kohus, et detailplaneeringu põhijoonisel märgitud ehituskeeluala ei takista projekteerimistingimuste väljastamise kaalumist. EhS § 27 lõike 4 punkti 2 kohaldamine ei saa sõltuda sellest, kas detailplaneeringu joonisel on tähistatud

---

<sup>163</sup> RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03.

<sup>164</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 52.

<sup>165</sup> *Ibid*, lk 52.

hoonestusala või on hoonestamiseks mittesobiv ala nimetatud ehituskeelualaks. Detailplaneeringust ei nähtu, et ehituskeelualal oleks mingi muu eesmärk, kui see, et näidata, millisele alale on ehitamine lubatud. Kuna kaebaja ei soovinud paadikuuri rajada aga mitte ehituskeelualale, vaid eelkõige kaldakaitsetsooni suunas, oli vastustaja keeldumine projekteerimistingimuste väljastamisest õiguspärane.<sup>166</sup> S. Mikli ja A. Pelisaar toovad oma artiklis välja ka asjaolu, et hoonestusala tingimuste täpsustamine omab sisu ainult teenindavate rajatiste seisukohast, kuna EhS ei ütle otsesõnu, et täpsustatud hoonestusala piires võib teatavas ulatuses ümber paigutada ka sinna kavandatavaid hooneid.<sup>167</sup> Selline järeldus saab kehtida siiski pigem erandjuhul, sest kui detailplaneeringus on määratud hoonestusala, siis selle raames on isikul üldjuhul õigus otsustada, kuhu ja millise hoone ta ehitab. Olukord on aga teine, kui detailplaneeringuga on kindlaks määratud konkreetse hoone asukoht, siis ei ole lubatud enam kavandatavaid hooneid ümber paigutada.

Järgmisena on lubatud projekteerimistingimustega täiendada või muuta hoone või olulise avaliku huviga rajatise sügavust või kõrgust, kuid mitte rohkem kui 10% esialgselt kavandatud. Kõrguse all on silmas peetud ehitise absoluutkõrgust. Siinkohal on eriti oluline järgida kolmandate isikute õiguste kaitset. Kõrgust ei tohiks lubada muuta, kui sellega kaasneb naaberkinnisasjale langeva valguse oluline langus või kui see riivab muul viisil naaberkinnisasja omaniku õigusi. Seda on möönnud ka Riigikohus, kui selgitas, et detailplaneeringus sätestatud ehitise kõrguse piirangul on naabri õigusi kaitsev toime. Sellele vaatamata, kui isik valib elukohaks linnakeskuse või muu kõrge ja tiheda hoonestusega piirkonna, siis peab ta põhimõtteliselt leppima väiksema loomuliku valguse hulga ja sellisele elukeskkonnale vastava vaatega. Seega on piisava loomuliku valgustuse tagamisel oluline ka ehitise ümbruskonnas valitsev elamute tavaline valgustus. Ehitise igale aknale ei pea ega saagi langeda loomulikku päikesevalgust, kuid iga olemasoleva akna suhtes valguse varjamisel tuleb kaaluda, kas varjamine on proportsionaalne ning jätab korteri olulisemates ruumides alles küllaldase valgustuse.<sup>168</sup> Samas võib olla olukordi, kus kõrguse muutmine end õigustab. Näiteks katusele soovitakse lisada varem mitteplaneeritud seadmeid ehk päikesepaneeli. Sügavuse muutmine võib olla asjakohane, kui ehitise projekteerimisel ilmnevad varem uurimata takistused, näiteks suured kivid jne.<sup>169</sup> Samuti võib olla hoone sügavuse muutmine

---

<sup>166</sup> TlnRnKo 21.11.2017, 3-16-2496, p 11.

<sup>167</sup> S. Mikli, A. Pelisaar, lk 190.

<sup>168</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 19 jj.

<sup>169</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 54.

põhjendatud täiendavate parkimiskohtade loomise vajadusega. Näiteks olukorras, kus detailplaneeringuga on lubatud hoonele üks maa-alune korrus, kuid soovitakse teha kaks maa-alust parkimiskorrust, et vähendada parkimiskohtade arvu tänavatel. Sellisel juhul on mõistlik lubada vastavat muudatust, kuna visuaalselt ei ole sügavuse muutus linnaruumis viibijale tähelepanuväärne.

Projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada ka arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslike tingimusi. EhS seletuskirja kohaselt on arhitektuurilised kui kujunduslikud tingimused peamiselt tingimused, mis määratakse kindla ehitise välimusele, ehitusmaterjalidele, ehitise detailidele, värvivalikule. Ehituslikud, kujunduslikud ja arhitektuursed nõuded peavad põhinema olemasolevatel tingimustel, mis tulenevad detail- või üldplaneeringust. Täiendavalt ei tohi lisada täiesti uusi, varem mainimata nõudeid.<sup>170</sup> Projekteerimistingimustega selliste tingimuste kehtestamist tuleb põhjendada, kuna kohalikule omavalitusele on nähtud võimalus vastavad tingimused määrata, kuid ta puudub kohustus seda teha. Eeskätt tuleb arhitektuuriliste ja kujunduslike tingimuste määramine kõne alla miljööväärtusega aladel.

Planeerimisseaduse eelnõu juurde koostatud seletuskirjas on toodud välja, et ehitise ehituslikud tingimused on ennekõike ehitise konstruktsiooni ja selle eripära käsitlevad nõuded, mis lähtuvad ehitisele esitatavatest nõuetest.<sup>171</sup> Ehitisele esitatavad nõuded on loetletud EhS § 11 lõikes 2. Peamiselt on vastavad nõuded võetud üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu ehitustoodete määruse nr 305/2011<sup>172</sup> lisast, kus ehitisele esitatavad nõuded on sisustatud mehhaanilise vastupidavuse ja stabiilsusega, tuleohutusega, hügieeni, tervise ja keskkonnaga, ehitise kasutamise ohutuse ja juurdepääsuga, kaitsega müra eest, energiasäästlikkuse ja -tõhususega ning loodusvarade säästva kasutamisega. Lisaks on EhS § 11 lõikes 4 antud valdkonna eest vastutavale ministrile volitus täpsustada ja sisustada vastavad tingimused, näiteks on koostatud eraldi määrus ehitise tuleohutusnõuete kohta. Samuti sarnaselt määruses 305/2011 sisustatud nõuetele, on EhS § 11 lõikes 2 märgitud nõuded puuetega inimeste

---

<sup>170</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 54.

<sup>171</sup> *Ibid*, lk 28.

<sup>172</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, ILISA, lk 29.

erivajadustele, ehitise toimivusele, koostoimimisvõimele ja ühilduvusele, kasutusotstarbele vastavale kasutamisele ja korrashoiule ning ehitise ja selle asukoha märgistamisele.

PlanS-i puhul väärrib tähelepanu asjaolu, et planeeringutes käsitletavate nõuete määramiseks peab esinema seaduslik alus. Seega peab kaalutluse tulemusena sätestatud nõue tuginema kas EhS-le või mõnele alamaktile. Kohalikul omavalitsusel tuleb teha kaalutud ja põhjendatud otsus igal konkreetsel juhul, mille tulemusel otsustatakse, kas ja milliseid ehituslikke nõudeid on vaja määrata ning kuidas neid detailplaneeringus kajastada.<sup>173</sup> Järelikult tuleb ehituslike nõuete sisustamiseks otsida vastuseid EhS-st, mille eelnõu juurde koostatud seletuskirjas on märgitud, et ehituslik tingimus käsitleb konkreetse ehitise iseärasusi. Näiteks, kuidas ja millisest materjalist on ehitis püstitatud. Enamasti seondub ehituslik tingimus ehituslike konstruktsiooniga – kuidas ehitis püsti seisab ja mis viisil on seda ohutu kasutada. Võimalikkus hoonet valmisdetailidest püstitada võib samuti olla ehituslik nõue.<sup>174</sup>

Riigikohus on tuulegeneraatorite püstitamiseks koostatud detailplaneeringus tehtud muudatuste osas öelnud järgmist: “Teisisõnu, tuulikutüübi muutmine ei ole õigusvastane, kui sellega ei kahjustata avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi ning planeeringust ei nähtu selgelt selle kehtestaja tahet määrata seadme tüüp kindlaks õiguslikult siduvana.<sup>175</sup> Seega on oluline, kui suurt mõju vastav muutus või täpsustus avaldab.

Ringkonnakohus on ka välja toonud asjas 3-16-1249<sup>176</sup>, et arhitektuur-ehituslike tingimuste puhul on oluline jälgida, et nendega ei muudetaks ehitusõiguse sisu ehk ei muudetaks detailplaneeringuga ettenähtud hoonete kõrgust, korruselisust, paiknemist krundil ega suurendataks mahtu. S.t sellisel juhul ei ole tõenäoliselt tegemist planeeringulahenduse olemusliku muutmisega.

Asjas 3-19-674<sup>177</sup> leidis Tartu Ringkonnakohus, et arhitektuursete nõuete hulka kuulub ka hoones olevate korterite arv, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada. Käesolevas vaidluses oli detailplaneeringuga ette nähtud püstitada kruntidele 4-10 korteriga

---

<sup>173</sup> Mida peavad sisaldama ehitise ehituslikud tingimused? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 30.09.2016. - Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/ehitise-ehituslikud-tingimused/> (12.04.2020).

<sup>174</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 49.

<sup>175</sup> RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 29.

<sup>176</sup> TlnRnKo 02.05.2018, 3-16-1249.

<sup>177</sup> TrtRnKo 18.06.2020, 3-19-674, p 22.

elamud. Asjaoluga, et minimaalne korterite arv on kindlaks määratud, näitab, et detailplaneeringuga on püütud välistada 1-2-3 korteriga elamute/üksikelamute püstitamist. Seega oleks võimalik korterite arvu täpsustada vaid detailplaneeringuga etteantud vahemikus, kuna ühe kuni kolme korteri ettenägemisega projekteerimistingimustes oleks tegemist juba detailplaneeringu olemusliku muutmisega.

Lisaks on võimalik täiendada maa-alal asuvate ehitiste teenindamiseks vajalike rajatiste võimalikku asukohta. Vastav alus on eelkõige seotud vananenud detailplaneeringuga, kus algselt planeeritud elektri-, side- ja kanalisatsioonühendusi ei ole enam võimalik ette nähtud kohast kinnisasjale tuua ja seetõttu on vaja muuta rajatiste asukohta.

Projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada ka hoonestuslaadi ja krundijaotust, kui see on seotud ehitusliku kompleksi ehitamisega. Siinkohal on hea näide Porto Franco arendus Admiraliteedi basseini alal, kus detailplaneeringus määratud krundijaotust muudeti täielikult ja see oli lubatud, kuna tegemist on ehitusliku kompleksiga.<sup>178</sup> EhS § 27 lõike 4 punktis 8 toodud ehituslik kompleks on identifitseeritav EhS § 3 lõikes 3 märgitud funktsionaalselt toimiva ehitusliku kompleksiga, mis võib endas sisaldada nii hooneid kui ka rajatisi ning mida võib ehitusseadustikus sätestatud teatise- ja loamenetlustes käsitleda ühe ehitisena. Ehitusseadustiku eelnõu seletuskirjas on ehitusliku kompleksi mõistet lahti seletatud järgnevalt: „funktsionaalselt koos toimivat süsteemi või ehituslikku kompleksi võib käsitleda kõnesoleva seaduse loamenetluse tähenduses ühe ehitisena. Näiteks on enamikel hoonetel ka nendega ühendatud rajatisi, näiteks juurdepääsutee. Neid rajatisi tuleks üldjuhul vaadelda iseseisvate ehitistena. Sellisel juhul tuleks iga sellise ehitise suhtes algtada eraldi loamenetlus. Kuivõrd selline lahendus ei ole mõistlik, võib loamenetluse raames kõiki ühe projekti raames ehitatavaid ehitisi käsitleda koos ja kohaldada neile ühtset loamenetlust.“<sup>179</sup> Funktsionaalselt koostoimivad rajatised on näiteks puhkepargid, laudteega kaetud matkarajad või mingid muud ehitiste kompleksid, millel on üks konkreetne ülesanne ning pürgivad koos ühise eesmärgi täitmise poole. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et mitmed elamualasid võib vaadelda hoonestuslaadilt kui terviklikku kompleksi, mis siiski ei tähenda harilikult, et nad moodustavad ka funktsionaalselt koos toimiva ehitiste kompleksi, mis on teineteisest sõltuvad ja käsitletavad

---

<sup>178</sup> A. Kase, A. Kald. Kümneaastast detailplaneeringut saab uuendada projekteerimistingimustega. Äripäev 09.05.2019. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/05/09/kumneaastast-detailplaneeringut-saab-uuendada-projekteerimis-tingimustega> (20.04.2020).

<sup>179</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 12.

ühe ehitisena. Elamualale kavandatakse elamud eraldi kinnistule teistest sõltumatult funktsioneerimiseks. Olukorda, kus elamud kavandatakse rajada iseseisvalt teistest elamutest, ei loeta ehituslikuks kompleksiks ehitusseadustiku mõttes.<sup>180</sup>

Ringkonnakohus on leidnud asjas 3-16-2496, et kui detailplaneeringus on ette nähtud seadusest tulenev ehituskeeluvöönd, kujutaks selle vähendamine endast planeeringulahenduse olemuslikku muutmist EhS § 27 lõike 3 tähenduses. Samuti ei saa seaduse alusel kehtestatud keeluvööndit ka nihutada EhS § 27 lõike 4 punktile 2 tuginedes.<sup>181</sup> Seevastu asjas 3-15-1873 leidis ringkonnakohus, et juurdepääsutee asukoha muutmine ei ole planeeringulahenduse olemuslik muutmine. Vaidlusalusele detailplaneeringule vaatamata on kinnistule pääsemiseks võimalik vajaduse korral näha ette ka teistsugune juurdepääsutee, sh kinnistul moodustatavale transpordimaa krundile kavandatud tupiktee pikenduse rajamisega ning see on võimalik ka EhS § 27 lõike 1 punkti 2 ja lõike 3 kohaselt väljastavate projekteerimistingimuste alusel ilma detailplaneeringut muutmata, sest tegemist ei oleks planeeringulahenduse olemusliku muutmisega<sup>182</sup>. Siiski, kui kinnistute juurdepääsuteed on paika pandud kehtiva detailplaneeringu ning servituudilepingutega, ei ole ringkonnakohus asjas 3-16-141/15 pidanud uute juurdepääsulahenduste loomist võimalikuks muul viisil kui uue detailplaneeringu ja uute servituudilepingutega, kuna projekteerimistingimustega ei ole võimalik vabaneda kinnistusraamatusse kantud teeservituudi seadmise lepingutest. Sellisel juhul ei ole tegemist liikluskorralduse täpsustamisega EhS § 24 lõike 4 punkti 7 tähenduses.<sup>183</sup> Liikluskorralduse põhimõtete muudatus ei tähenda juurdepääsuteede ümberkorraldamist. See võib tähendada liiklusuundade muudatusi, kinnisasjalt väljasõidu reegleid ja muid selliseid tingimusi, mis ei muuda olemuslikult planeeringulahendust.<sup>184</sup> Kuigi väljatoodud kaasused on üpris sarnased, ei ole autori hinnangul tegemist vastuoluliste lahenditega, kuna asjaolud on erinevad ja seega ka nende põhjal tehtavad järeldused. Peamine on, et projekteerimistingimustega ei muudetaks detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahendust olemuslikult.

Vastav säte on tekitanud ka küsimuse, kas EhS § 27 alusel on võimalik muuta ka detailplaneeringus määratud maksimaalset ehitisealust pinda. Tulenevalt asjaolust, et PlanS §

---

<sup>180</sup> Kas detailplaneeringus kavandatud uut elamuala võib lugeda ehituslikuks kompleksiks, mille krundipiire saab täpsustada ehitusseadustiku § 27 kohaste projekteerimistingimustega? Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 28.06.2016. Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/elamuala-ja-ehituslik-kompleks/>

<sup>181</sup> TlnRnKo 21.11.2017, 3-16-2496, p 11.

<sup>182</sup> TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873, p 18

<sup>183</sup> TlnRnKo 22.08.2017, 3-16-141, p 14.

<sup>184</sup> Seletuskiri ehitusseadustiku eelnõu juurde. 555 SE, lk 54.

126 lõike 2 kohaselt on kohustus määrata detailplaneeringuga ehitusõigus, siis tuleb lahendada ka PlanS § 126 lõikes 4 toodud tingimused, mida ehitusõigusega määratakse. Detailplaneeringu olemasolul on kohalikul omavalitsusel kohustus teostada diskretsiooni projekteerimistingimuste andmisel ning tuvastada, kas ja kuidas EhS § 27 lõikes 4 sisalduvate tingimuste täpsustamine avaldab mõju detailplaneeringu terviklahendusele ja selle elluviidavusele. Detailplaneeringuga määratakse kõikide kruntide suhtes krundi ehitusõigus (sealhulgas ehitisealune pind) ja hoonestusala. Samas, kui projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada ainult EhS § 27 lõikes 4 mainitud komponente. Ehitisealuse pinna mõiste ühtlustati alles 1.07.2015 kehtima hakanud ehitusseadustikus<sup>185</sup> ja planeerimisseaduses<sup>186</sup>. Vastav definitsioon ja selle sisustamine on sätestatud Majandus- ja taristuministri 05.06.2015 määruse nr 57 „Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused“<sup>187</sup> §-s 19. Sätte kohaselt on ehitisealune pind hoonealune pind või rajatisealune pind. EhS § 27 lõikes 4 aga ei ole ehitisealuse pinna tingimust määratud ja seega ei ole lubatud ehitisealust pinda projekteerimistingimustega täpsustada. Oluline on märkida, et mõiste „ehitisealuse pind“ sisustamine sai kinnistatud alles kehtiva ehitusseadustiku alusel välja antud määruses. Olukorras, kus varasemalt kehtestatud detailplaneeringus on kasutatud teistsugust mõistet (näiteks ehitusalune pindala), siis on lubatud täpsustada kahe mõiste erinevust. Vastavas olukorras tuleb aga kinni pidada konkreetsetes planeeringus sätestatud mõiste sisust ja selle ümbernimetamine ehitisealuse pinna mõisteks kehtiva õiguse kohaselt.<sup>188</sup> Järelikult ei ole projekteerimistingimustega lubatud muuta ehitisealust pinda, kuna siis oleks tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega, mida keelab EhS § 27 lõige 3.

Analoogselt EhS §-le 27 on Saksamaal vastavat olukorda käsitletud BauGB<sup>189</sup> §-s 31, mis toob välja hoonestusplaani täitmise erandid ja vabastused. Sätte kohaselt on lubatud sellised erandid hoonestusplaani tingimustes, mis on tüübi ja ulatuse osas sõnaselgelt ette nähtud hoonestusplaanis. Hoonestusplaani nõuetest võib vabastada, kui see ei mõjuta planeeringu põhijooni ja:

---

<sup>185</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 05.03.2015, 1.

<sup>186</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3.

<sup>187</sup> Majandus- ja taristuministri 05.06.2015 määrus nr 57, Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused. - RT I, 10.06.2015, 8.

<sup>188</sup> Kas detailplaneeringus määratud maksimaalset ehitisealust pinda saab projekteerimistingimustega ehitusseadustiku § 27 alusel muuta? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 10.06.2016. - Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/dp-ehitisealuse-pinna-muutmine/> (12.04.2020).

<sup>189</sup> Baugesetzbuch. – BGB I 03.11.2017, 3634. - Arvutivõrgus: <https://baugesetzbuch.net/> (13.04.2020).

1. üldiseks hüvanguks, sealhulgas kui esineb vajadus majutada pagulasi või varjupaiga taotlejaid, kes nõuavad või vajavad vabastust või;
2. kõrvalekalle on linnaehituse mõttes õigustatud või;
3. hoonestusplaani elluviimine tooks kaasa ilmselgelt soovimatuid raskusi

ja samal ajal peab kõrvalekaldumine olema kooskõlas avalike huvidega, võttes arvesse ka naabrushuve.<sup>190</sup>

Hoonestusplaani ei saa hõlmata kõiki võimalusi. Erandi ja vabastuse õiguslike vahenditega pakub BauGB võimalust saavutada õiglus igal üksikjuhtumil eraldi ja lubada pädevatel asutustel otsustada projekti lubatavuse üle. Erand on sätestatud BauGB § 31 lõikes 1 ja võimaldab hooldusplaani koostanud haldusorganil teha kõrvalekaldeid põhiliselt kohaldavatest planeerimisnõuetest. See toob kaasa tagajärje, mil projekt võib olla lubatav ehitusseaduse kohaselt, mis on vastuolus plaani sätetega, kuid kuulub erandi alla. Hoonestusplaani väljatöötajal on erandi kujundamisel palju kaalutlusruumi. Iga erand peab kajastuma hoonestusplaanis otseselt või kaudselt. Samas peab ta selle formuleerima nii, et see ühilduks määratletud hoonestusalaga. Silmas tuleb pidada, et erandit ei määrataks sellisel määral, et ehitisi, mida vastavalt hoonestusplaanile saab lubada ainult erandjuhtudel, võib esineda nii palju, et need muudavad piirkonna olemust. BauNVO kolmandas lõigus määratletud maakasutusplaanid sisaldavad väga olulisi erandeid. Näiteks võib vastavalt BauNVO 3. jao lõike 3 punkti 1 alusel lubada rajada kauplusi ja mitte häirivaid käsitööttevõtteid elamurajooni. Vabastuse õiguslik eesmärk on sama õiguslik tagajärg, mis BauGB § 31 lõikes 2 sätestatud erandil. Sätte kohaselt võib haldusorgan oma äranägemisel vabastada projekti hoonestusplaanist. Erinevalt erandist, vabastus ei sisaldu hoonestusplaanis, mistõttu vabastust välja andev haldusorgan rikub kogukonna planeerimist. Seetõttu saab erandit anda ainult teatavatel tingimustel. See peab järgima linna maakasutuse kavandamise aluspõhimõtteid ja olema kooskõlas avalike huvidega, tunnistades samas naaberhuvisid. Lisaks peab olema üks

---

<sup>190</sup> § 31 BauGB, Ausnahmen und Befreiungen (1) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans können solche Ausnahmen zugelassen werden, die in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind. (2) Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und

1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder
2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder
3. die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde

und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.



BauGB § 31 lõikes 2 sätestatud erandi tegemise kolmest põhjusest. Sätte kohaselt võib erandit kaaluda juhul, kui seda nõuab avalik huvi, kõrvalekaldumine on õigustatud linnaplaneerimise seisukohast või kui see tekitaks taotleja jaoks tahtmatuid raskusi.<sup>191</sup>

Seega sarnaselt EhS §-ga 27, mis lubab projekteerimistingimustega korrigeerida varasemalt detailplaneeringus sätestatud tingimusi, peab ka BauGB §-s 31 ette nähtud erand olema üldjuhul kajastatud hoonestusplaanis. Samas on sätestatud ka tingimused, mil määral ja kuidas vastavaid erandeid ja vabastusi on lubatud teha seaduse raames. Samamoodi on EhS § 27 lõikes 4 väljatoodud milliseid detailplaneeringu tingimusi on lubatud muuta projekteerimistingimustega. Erinevalt saksa õigusest, nagu seda lubab BauGB § 31, eesti õigus vabastamist ette ei näe.

Vahekokkuvõttena märgib autor, et EhS § 27 lõikes 4 toodud tingimused, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada, võivad esineda koos või eraldi, kuid peavad vastama selles paragrahvis toodud teistele nõuetele. Projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada detailplaneeringus määratud krundi kasutamise sihtotstarbe osakaalu, kuid mitte sihtotstarvet ennast. Detailplaneeringus sätestatud määrast on võimalik hoonestusala 10% ulatuses nihutada, keerata või suurendada, kui ei rikuta keeluvööndeid. Järgmisena on lubatud projekteerimistingimustega muuta hoone või olulise avaliku huviga rajatise sügavust või kõrgust 10% ulatuses. Projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada ka arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslike tingimusi, milleks on ehitise konstruktsiooni ja selle eripära käsitlevad nõuded, konkreetse ehitise iseärasused, kuid ei tohi lisada täiesti uusi, varem mainimata nõudeid. Ehitusliku kompleksi ehitamisel võib projekteerimistingimustega täpsustada hoonestuslaadi ja krundijaotust. On oluline, et kompleksis olevad hooned ja rajatised moodustavad funktsionaalselt koos toimiva ehitiste kompleksi, mis on teineteisest sõltuvad ja käsitletavad ühe ehitisena. Lisaks võib projekteerimistingimustega täpsustada haljastuse, heakorra või liikluskorralduse põhimõtteid. Projekteerimistingimustega lubatud täpsustused eelduslikult ei muuda detailplaneeringu lahenduse olemust, kuid on haldusorgani kohustus see välja selgitada ja kaaluda selle võimalikkust.

---

<sup>191</sup> Wikipedia. Öffentliches Baurecht (Deutschland). - Arvutivõrgus: [https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentliches\\_Baurecht\\_\(Deutschland\)#Ausnahme\\_und\\_Befreiung,\\_%C2%A7\\_31\\_BauGB](https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentliches_Baurecht_(Deutschland)#Ausnahme_und_Befreiung,_%C2%A7_31_BauGB) (14.04.2020).

## KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida detailplaneeringuid täpsustavaid projekteerimistingimusi ja nendega seotud probleemkohti ehk avada vastavate tingimuste sisu, mõistmaks, mida on lubatud projekteerimistingimustega täpsustada.

Töös esitatud probleemide analüüsimine eeldab detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste ning nendega seotud üldmõistete ja olemuse välja toomist ja avamist, mida autor tegi käesoleva töö esimeses peatükis. Projekteerimistingimuste põhiolemus ei ole alates PES-i kehtestamisest muutunud, kuid projekteerimistingimusi puudutavad normistikku on olulisel määral täiendatud ja seaduse tasandil selgemaks muudetud. Samas puudub kehtivas õiguses, võrreldes varasemate redaktsioonidega, projekteerimistingimuste definitsioon. See-eest on selgelt sätestatud, milliste asjaoludega projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada. Projekteerimistingimuste olemus on avatud EhS-i seletuskirjas, mille kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, mille määrab ehitisele kohaliku omavalitsuse üksus.

Sarnaselt projekteerimistingimustega on ka detailplaneeringu definitsioon ajas vähe muutunud. Detailplaneeringu eesmärk on eelkõige üldplaneeringu elluviimine. Detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse alus, mis koostatakse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning vajaduse korral avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks. Detailplaneeringu olemuslikud ülesanded on planeeringuala kruntideks jaotamine, krundi hoonestusala määramine, krundi ehitusõiguse määramine, detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine ning ehitise ehituslike tingimuste määramine. Need tingimused on detailplaneeringu koostamisel kohustuslikud. Detailplaneeringu (ja ka teiste planeeringute) koostamise korraldamisel tuleb järgida elukeskkonna parendamise põhimõtet, avalikkuse osalemise ja teavitamise põhimõtet, huvide tasakaalustamise, kõikehaaravuse ja teabe piisavuse põhimõtet, otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtet.

Ruumiline planeerimine sisaldab endas ulatusliku kaalutlusõigust ja suures koguses määratlemata õigusmõisteid. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kui haldusorgan tegutseb diskretsiooni alusel, kontrollib halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku § 19 lõike 5 kohaselt muuhulgas seda, kas haldusakti andmisel on järgitud diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.

Haldusakti siduvus tähendab, et puudutatud isikutel on kohustus järgida haldusaktis sisalduvaid käske, keelde ja asjadega seotud käsutusi. See tähendab, et projekteerimistingimuste andmisel ei kaota detailplaneering siduvat toimet, mis tähendab, et täpsustada on lubatud ainult varem samas detailplaneeringus käsitletud küsimusi. Sätte alusel ei ole lubatud lisada uusi tingimusi või tekitada olukorda, kus detailplaneeringu menetluses kokku lepitud lahendus muutub olemuslikult. Järelikult võib jõuda tõdemuseni, et projekteerimistingimuste andmisel, millega täpsustatakse detailplaneeringut, tuleb siiski lähtuda detailplaneeringust, mis tähendab, et vastav detailplaneering on endiselt siduv.

EhS § 27 alusel projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada ehitise asukohas väljakujunenud keskkonda, sealhulgas hoonestuslaadi; asjaolu, et projekteerimistingimuste andmine ei oleks vastuolus õigusaktidega, isikute õiguse või avaliku huviga; üldplaneeringus määratud tingimusi ning muinsuskaitse eritingimusi. Projekteerimistingimuste vastuolu avaliku huviga hõlmab olukordi, kus projekteerimistingimustega lubatakse detailplaneeringut muuta viisil, mida varem ei toetatud, ning avalikkuse osalemise ja teabe kättesaadavuse põhimõtete rikkumist.

Detailplaneeringut täpsustavate projekteerimistingimustega ei ole lubatud olemuslikult muuta planeeringulahendust, s.t ei tohi sekkuda varasemalt kokku lepitud lahendusse, mille tõttu ei oleks varasema lahenduse põhimõtteline elluviimine enam võimalik. Seetõttu peab pädev haldusorgan iga kord kaaluma, kas oleks vajalik hoopis detailplaneeringu menetluse uuesti läbiviimine projekteerimistingimuste andmise asemel.

Detailplaneeringu tingimused, mida on lubatud projekteerimistingimustega muuta, on sätestatud EhS § 27 lõikes 4. Hoonestusala tingimuste muutmiseks on seatud 10 protsendilise muutmise piir, mis tähendab, et hoonestusala piire saab liigutada detailplaneeringus sätestatud

määrast 10% suuremaks või väiksemaks rikkumata ehituskeeluvööndeid. Oluline on jälgida, et lõpptulemus ei tohi ületada 10% määra, isegi mitmekordsel muutmisel.

Projekteerimistingimustega on lubatud täpsustada arhitektuurilisi, ehituslikke või kujunduslikke tingimusi. Arhitektuurne või arhitektuuriline tingimus puudutab konkreetselt arhitektuuri – ehitise välimust. Ehituslik tingimus aga käsitleb konkreetse ehitise spetsiifikat ehk on seotud ehituslike konstruktsiooniga. Kohtupraktika kohaselt on lubatud näiteks muuta hoones olevate korterite arvu, kuid mitte hoone korruselisust. Kujunduslik tingimus on see, mis on kõige kergemini muudetav või lisatav, näiteks värvivalik.

Ehitusliku kompleksi määramisel tuleb tähelepanu pöörata, et detailplaneeringus kavandatud elamuala ei moodusta ehitiste kompleksi, mis on üksteistest sõltuvad ja käsitletav ühe ehitisena. Seega ei ole projekteerimistingimustega lubatud täpsustada ehitusliku kompleksi ehitamisega seotud planeeringuala hoonestulaadi, kui tegemist on elamualaga, mis ei moodusta funktsionaalset tervikut.

Seoses juurdepääsutee asukoha muutmisega on ringkonnakohus selgitanud, et kui kinnistule pääsemiseks on võimalik näha ette teistsugune juurdepääsutee, siis ei ole tegemist planeeringulahenduse olemusliku muutmisega ja see on lubatud projekteerimistingimustega. Samas ei saa projekteerimistingimustega muuta juurdepääsuteed, mis on paika pandud kehtiva detailplaneeringu ning servituudilepingutega. Lisaks on kohus leidnud, et liikluskorralduse põhimõtete muudatus, näiteks liiklussuundade muudatus, kinnisasja väljasõidu reeglid jms ei tähenda juurdepääsuteede ümberkorraldamist ja on lubatud projekteerimistingimustega, kuna ei muudeta detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahendust olemuslikult.

Autor leidis kinnituse oma esimesele hüpoteesile, mille kohaselt ei ole detailplaneeringu täpsustamise piirid projekteerimistingimusega määratletud üheselt ja selgelt. EhS § 27 lõikes 4 toodud tingimused võivad esmapilgul tunduda selgelt määratletud, kuid tegelikult on iga tingimuse juures suurel hulgal erinevaid nüansse, mida tuleb veel lisaks kaalumisel arvesse võtta eespool toodud näidete näol.

Teiseks püstitas autor hüpoteesi, et projekteerimistingimustega lubatavate täpsustuste piiride ületamisel on tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega. Antud hüpotees leidis tõestamist lähtudes asjaolust, et detailplaneeringu olemuslik muutmine tähendab, et sekkutakse

varasemalt kokku lepitud lahendusse ning varasema lahenduse põhimõtteline elluviimine ei ole enam võimalik. Ehitusõigus on määratletud järgevate tingimuste kaudu: krundi kasutamise otstarve, hoonete suurim arv või puudumine, hoonete suurim ehitisealuse pind, hoonete maksimaalne kõrgus ja asjakohasel juhul suurim lubatud sügavus. Lisaks on ehitusõigus seotud ka teiste detailplaneeringu ülesannetega nagu hoonestusala, hoonete toimimiseks vajalike ehitiste (eelkõige tehnovõrgud), juurdepääsude, liikluskorralduse, haljastuse ning arhitektuuriliste, kujunduslike ja ehituslike tingimustega. Seega kui muudetakse ehitusõigust ja sellega seonduvaid tingimusi, siis on tegemist detailplaneeringu olemusliku muutmisega.

## LIMITS OF ISSUING DESIGN SPECIFICATIONS IN CASES WHERE A DETAILED SPATIAL PLAN EXISTS. Abstract

A detailed spatial plan is prepared in respect of a part of municipality territory by a local competent authority and, where necessary, for planning constructions that have a permanent connection to a shore or that are functionally connected to a shore. Proceedings related to detailed spatial plans are complex but also time and resource consuming for all the parties involved including the local administrative bodies and also the applicants. Therefore, the legislator has provided another convenient and alternative tool to use instead – the use of design specifications. Design specifications may be issued in cases where detailed spatial plan is not mandatory but also if detailed spatial plans already exist but applicants wish to specify certain aspects of it with design specifications.

This thesis focuses on the second scenario where a detailed spatial plan exists, the competent authority may, if this is warranted by the circumstances, issue design specifications for the preparation of the building design documentation of a building subject to building permit requirement or of a significant civil engineering work. At first sight it might appear that the legislator has clearly stipulated the conditions for issuance of design specifications and the extent of permitted changes under it under the valid law. Yet, the author of this thesis believes that the procedure of issuance of design specifications might be exploited in order to change an already valid detailed spatial plan. Such procedure entails less involvement and does not cover principles of balancing and integrating interests as is required by detailed spatial plan procedures. Thus, the author considers this to be an important topic that needs to be addressed and analysed due to the apparent conflict situation that design specifications may cause.

The author focuses on the following issue: what are the legal preconditions for issuing design specifications in cases where a detailed spatial plan exists and what is the appropriate discretionary scope for permitting changes in the detailed spatial plan.

The aim of this thesis is to find out the limits of design specifications in cases where a detailed spatial plan exists but also describe the content of the preconditions in order to understand what exactly may be specified by design specifications. The outcome of this paper also offers the

distinction between allowed design specifications to detailed spatial plans and cases where the design specifications change the essential character of the detailed spatial plan.

The author made two assumptions in this paper:

1. The boundaries of issuing design specifications in cases where a detailed spatial plan exists are not unambiguously and clearly defined.
2. In case the boundaries of design specifications have been exceeded then it amounts to a change of the essential character of the planning solution established by the detailed spatial plan.

In the first chapter of the paper, the author analyses the content, purpose and connection between design specifications and detailed spatial plans. The principles of planning have also been analysed since these principles have to be followed with design specifications. Afterwards, the author covers exercising discretion regarding the issuance of design specifications and coherence of detailed spatial plan with the issued design specifications.

In the second chapter of the paper, the author looks into what can and cannot be specified with design specifications. The author also covers the limitations to the design specifications in the valid law and creates connections between the boundaries of discretion of competent authority. The paper also touches a few issues that have arisen in practice concerning the issuance of design specifications.

The author has applied historical, dogmatic, qualitative and law-comparative methods in this paper. Historic method has been used in order to investigate the formation of planning law including the specific legal jargon. Dogmatic methods were used to create connections and get a clear overview from legal literature, explanatory memorandums to legal acts and relevant case law. Qualitative method has been applied to find out whether legal acts and case law provides clarity and boundaries regarding design specifications. With the legal-comparative method, the author also makes comparisons with the provisions of the legislation of other countries. The author has mainly relied upon the following legal acts: planning act, building code, administrative procedure act.

According to § 33 of the Planning and Construction Act, which entered into force on 22 July 1995, a local government may issue design specifications in cases where obligation exists to prepare a detailed spatial plan. However, no mention is made of the conditions under which it is permitted or what the limits of the specified conditions are. In addition, § 29 of the Planning and Building Act stipulates the obligation to review the detailed spatial plan, according to which all spatial plans have to be reviewed after a certain period of time. The review identifies the results of planned development, the possibilities for further implementation of the plan, the need to change the basic solutions of the plan or anul the plan, and other issues related to the implementation of the plan. The obligation to review such plans is important because it indicates that circumstances may change over time and the detailed spatial plan forms the basis for the building work conducted in the near future. Consequently, the need for different ways of keeping the detailed plan up to date was already seen at that time.

The purpose of the detailed spatial plan is, above all, to implement the comprehensive plan and to create an inclusive spatial solution for the planning area. The Planning Act stipulates that the purpose of the detailed spatial plan is to implement the comprehensive plan and to create an inclusive spatial solution for the planning area. The task of the detailed spatial plan is to evaluate the overall impact of the envisaged changes and to find a social agreement for the implementation of these changes but also to see the traditional structures, modes of operation and environmental factors, to find a balance between the changes and preservation of a certain peculiar locality, in which case the planned development is the most optimal for society, the individuals and the environment.

Solving the tasks specified in § 126 (1) clauses 1–5 of the Planning Act (division of the planning area into plots; definement of the buildable area of the plot; determination of the building rights in respect of the plots; determination of the possible location of any construction works necessary for the functioning of buildings and civil engineering works, including the location of utility lines and of any civil engineering works related to such lines and of any roads to provide access to roads designated as public roads; determination of the requirements concerning the building of the envisaged construction works) is mandatory part and important preparation of a detailed plan. These are the so-called essential tasks of a detailed plan.

Principle of improving the living environment, principle of inviting the public to participate and of informing the public, principle of balancing and integrating interests, principle of the



sufficiency of information and principle of expedient, reasonable and economic land use must be followed in arranging the preparation of a detailed spatial plan.

The aim of the Planning Act is to create preconditions that are necessary for democratic, long-term and balanced spatial development. The principles of administrative procedure apply also in proceedings of preparing the detailed spatial plan because the planning law governing spatial planning is considered to be a special part of the administrative law. Several individuals have a legitimate expectation that the detailed spatial plan will be implemented. The detailed spatial plan forms the basis for the building work conducted in the near future, but the detailed spatial plan will not become invalid when the so called “near future” passes. Nevertheless, the legitimate expectation that the detailed spatial plan that is in effect will be implemented may diminish. In order for the detailed spatial plan to become invalid, it must be repealed by the local council. Also the adoption of the new detailed spatial plan suspends the validity of the previously adopted detailed plan in respect of that planning area. A detailed spatial plan that is in effect can not be modified, but design specifications specifying the provision made in the detailed plan can be issued.

When issuing design specifications on the basis of § 27 of the Building Code, consideration must be given to the environment that has become established around the building or significant civil engineering work, including the types of building characteristic of the area; the avoidance of breaches of applicable law or harm to the rights of persons or to the public interest; the requirements established in the comprehensive plan; special conditions of heritage conservation provided in the detailed spatial plan, if these are required under the Heritage Conservation Act.

The conditions of the detailed spatial plan, which may be changed by the design specifications, are provided in § 27 (4) of the Building Code. In order to change the definition of the area occupied by buildings, a 10 per cent change limit has been set, which means that area occupied by buildings can be moved 10% higher or lower than the rate set in the detailed spatial plan without violating the building ban zones. It is important to ensure that the end result does not exceed the 10% rate, even in the case of multiple changes, as this is a substantial change of the essential character of a planning solution. In addition, simultaneous displacement, rotation and magnification are not allowed.

The design specifications may specify requirements concerning architectural solution, building work and appearance. It is important to ensure that they do not change the content of the building right, ie do not change the height, number of storeys, location on the plot or increase the volume of the buildings provided for in the detailed spatial plan. That is to say, in such cases, it is not likely to be a substantial change of the essential character of the planning solution.

With regard to changing the location of the access road, the circuit court has clarified that if it is possible to provide for a different access road to access the property, then this is not a substantial change of the essential character of the planning solution and is permitted by the design specifications. However, design specifications cannot change access paths established by detailed plan and easement agreements. In addition, the court has found that a change in the principles of traffic management, such as a change in traffic directions, rules for exiting the property, etc., does not mean reorganization of access roads and is permitted by design conditions.

The author found confirmation to the first assumption that the boundaries of issuing design specifications in cases where a detailed spatial plan exists are not unambiguously and clearly defined. It must be acknowledged, if the wording of a legal act is very specific then meaning of each word creates questions. In the formulation of § 27 of the building code the legislator tried to follow the principle that design specifications would not override the solution previously agreed with the public in the detailed spatial plan. However, the rigidity of the norm raises many questions about its practical applicability.

Secondly, the author hypothesized that exceeding the limits of specifications allowed by the design specifications is a substantial change of the essential character of the planning solution. This hypothesis was proved based on the fact that a substantial change of an essential character of a planning solution means that previously agreed solution will be interfered with and that implementation of a previous solution in principle is no longer possible. The building right is defined by the following conditions: the intended purpose, or purposes, of use of the plot; the maximum number or absence of buildings, the maximum ground projection area of buildings; the maximum height of the buildings and, where applicable, the maximum authorized depth. In addition, building rights are also linked to other detailed spatial planning tasks, such as the buildable area, any construction works necessary for the functioning of buildings (especially utility lines); accesses, traffic arrangements; planting vegetation and architectural, appearance

and construction conditions. Therefore, if the building rights and the related conditions are changed, it must be considered as a substantial change of the essential character of the planning solution.

In conclusion the author establishes that even though it might appear that the legislator has clearly stipulated the conditions for issuance of design specifications and the extent of permitted changes, there are still many cases where it is not known exactly to what extent these changes are allowed. It is very important to not to exceed the limits of specifications allowed because then it is a substantial change of the essential character of the planning solution. Competent administrative authority has to exercise discretion and decide whether to issue design specifications or to initiate a new detailed spatial plan procedure.

# LÜHENDID

Õigusaktide lühendid:

2002. aasta EhS – Ehitusseadus

2002. aasta PlanS – Planeerimisseadus

EhS – Ehitusseadustik

HMS – Haldusmenetluse seadus

PES – Planeerimis- ja ehitusseadus

PlanS – Planeerimisseadus.

PS – Põhiseadus

Kohtu lühendid:

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus

Muud:

m – määrus

o – otsus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus: Tartu 2004.
2. A. Kald, A. Kase. Kümneaastast detailplaneeringut saab uuendada projekteerimistingimustega. – Äripäev 09.05.2019. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/05/09/kumneaastast-detailplaneeringut-saab-uuendada-projekteerimis-tingimustega> (25.02.2021).
3. A. Jõks. Hea lugeja. – Juridica 2006/VII, lk 441-441.
4. Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ. Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, Tallinn 2003.
5. E. Oidermaa. Nõuded ja vastutus ehitusõiguses: õiguslik regulatsioon ja praktika. Doktoritöö. Tallinn 2006. Akadeemia Nord.
6. European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe 1983.
7. H. Mark. Projekteerimistingimused – detailplaneeringut asendav või seda täpsustav haldusakt. Juridica 2020/I, lk 15-24.
8. H. Veinla. Planeerimis- ja ehitusseadus. – Juridica 1996/I, lk 4-7.
9. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006.
10. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õiguspõhine. - Juridica 2005/III, lk 187-199.
11. K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica 1996/IV, lk 174-178.
12. K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica 2006/VII, lk 451-454.
13. Kas detailplaneeringus määratud maksimaalset ehitisealust pinda saab projekteerimistingimustega ehitusseadustiku § 27 alusel muuta? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 10.06.2016. - Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/dp-ehitisealuse-pinna-muutmine/> (12.04.2020).
14. Kuidas ehitusseadustiku § 27 alusel projekteerimistingimusi välja andes sisustada mõistet detailplaneeringus kehtestatud planeeringulahenduse olemus? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 10.06.2016. - Arvutivõrgus:

- <https://planeerimine.ee/kkk/detailplaneeringus-kehtestatud-planeeringulahenduse-olemus/> (12.04.2020).
15. Mida peavad sisaldama ehitise ehituslikud tingimused? - Planeerimisseaduse lahtiseletaja ehk ajaveeb. 30.09.2016. - Arvutivõrgus: <https://planeerimine.ee/kkk/ehitise-ehituslikud-tingimused/> (12.04.2020).
  16. M. Proosa, P. Pettai. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Kirjastaja Kinnisvarakool OU: Tallinn 2015.
  17. R. Klesment. Detailplaneeringu ajakohasus. Magistritöö. Tallinn 2019. Tartu Ülikool Õigusteaduskond.
  18. S. Mikli, A. Pelisaar. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica 2016/III, lk 184-195.
  19. Seletuskiri ehitusseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. 389 SE. Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a57e16ab-c701-5a62-2891-2c7d3aed46dd/Ehitusseaduse%20muutmise%20seadus%20%5B389%20SE%20II-1%5D/> (09.04.2020)
  20. Seletuskiri planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu juurde. 5 SE. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8c8d07c-cd94-35f5-885a-fe09ba3fe0a1/Planeerimis-%20ja%20ehitusseadus> (09.04.2020).
  21. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde 941 SE. - Arvutivõrgus: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2faa4330-b9fd-3a75-94ca-67b1bd2b7f24/Vabariigi%20Valitsuse%20algatatud%20planeerimisseaduse%20eeln%C3%B5u/> (09.04.2020).
  22. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu juurde. 571 SE, lk 155. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (09.04.2020).
  23. Seletuskiri planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus eelnõu juurde. 410 SE. - Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-8111-2b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (09.04.2020).
  24. W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica 2006/VII, lk 443-450.
  25. V. Saarmets. Haldusakti tühisus. – Õiguskeel 2017/4, lk 1-14.

26. Wikipedia. Öffentliches Baurecht (Deutschland). - Arvutivõrgus:  
[https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentliches\\_Baurecht\\_\(Deutschland\)#Ausnahme\\_und\\_Befreiung,\\_%C2%A7\\_31\\_BauGB](https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentliches_Baurecht_(Deutschland)#Ausnahme_und_Befreiung,_%C2%A7_31_BauGB) (14.04.2020).
27. Õiguskantsler. Õiguskantsleri planeerimis- ja ehitusõiguse konverents „Miljonid ja miljöö“. Pressiteade, Õiguskantsleri kantselei 08.05.2006. - Arvutivõrgus:  
<https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsleri-planeerimis-ja-ehitus%C3%B5iguse-konverents-%E2%80%9Emiljonid-ja-milj%C3%B6%C3%B6%E2%80%9D> (12.04.2020).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

28. Baugesetzbuch. – BGB1 I 03.11.2017, 3634. - Arvutivõrgus:  
<https://baugesetzbuch.net/> (13.04.2020)
29. Ehitusseadus. - RT I 2002, 47, 207.
30. Ehitusseadus. - RT I 2009, 20, 132.
31. Ehitusseadustik. - RT I, 05.03.2015, 1
32. Ehitusseadustik. - RT I, 21.12.2019, 5.
33. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. - ELT L, 376, 27.12.2006.
34. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ.
35. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
36. Majandus- ja taristusministri 02.06.2015 määrus nr 51, Ehitise kasutamise otstarvete loetelu. – RT I, 05.06.2015, 1.
37. Majandus- ja taristusministri 05.06.2015 määrus nr 57, Ehitise tehniliste andmete loetelu ja arvestamise alused. - RT I, 10.06.2015, 8.
38. Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.
39. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579.
40. Planeerimisseadus. – RT I, 19.03.2019, 104.
41. Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015,3.
42. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I 2009, 28, 170.
43. Verwaltungsverfahrensgesetz - BGB1 I 23.01.2003, 102. - Arvutivõrgus:  
<https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (18.04.2020).



## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

44. RKHKm 13.03.1998, 3-3-1-7-98.
45. RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03.
46. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.
47. RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.
48. RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13.
49. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
50. RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02.
51. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
52. RKHKo 13-06-2003, 3-3-1-42-03.
53. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
54. RKHKo 09.06.2004, 3-3-1-28-04.
55. RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04.
56. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06.
57. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.
58. RKHKo 30.11.2010, 3-3-1-63-10.
59. RKHKo 17.10.2011, 3-2-1-89-11.
60. RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-78-12.
61. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.
62. RKHKo 16.09.2014, 3-4-1-19-14
63. RKHKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14.
64. RKHKo 21.01.2015, 3-3-1-73-14.
65. RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15.
66. RKHKo 29.09.2015, 3-3-2-1-15.
67. RKHKo 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
68. RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.
69. RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16.
70. TlnRnKm 30.12.2019, 3-19-1749.
71. TlnRnKo 24.05.2007, 3-06-1210.
72. TlnRnKo 18.03.2008, 3-06-1136.
73. TlnRnKo 26.06.2008, 3-06-188.

- 74. TlnRnKo 01.03.2010, 3-08-2198.
- 75. TlnRnKo 28.02.2011, 3-09-2478.
- 76. TrtRnKo 30.03.2017, 3-15-1993.
- 77. TlnRnKo 29.06.2017, 3-15-1873.
- 78. TlnRnKo 22.08.2017, 3-16-141.
- 79. TlnRgKo 09.11.2017, 3-16-885.
- 80. TlnRnKo 21.11.2017, 3-16-2496.
- 81. TlnRgKo 31.01.2019, 3-17-155.
- 82. TlnRgKo 25.02.2019, 3-17-2721.
- 83. TlnRgKo 19.06.2019, 3-18-835.
- 84. TrtRnKo 18.06.2020, 3-19-674.